

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ASSURANCES CONTRE L'INCENDIE

ÉTUDE COMPARÉE DES SYSTÈMES D'ASSURANCES PUBLIQUES
ET DES SYSTÈMES D'ASSURANCES PRIVÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

sera soutenu le Jeudi 1^{er} Juin 1899, à 10 heures.

PAR

MAXIME DÉROULÈDE

Président : M. LYON-CAEN, professeur.

Suffragants { *MM. DUCROCQ, professeur.*
BERTHÉLEMY, professeur.

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, 16

1899

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ASSURANCES CONTRE L'INCENDIE

ÉTUDE COMPARÉE DES SYSTÈMES D'ASSURANCES PUBLIQUES
ET DES SYSTÈMES D'ASSURANCES PRIVÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

sera soutenu le Jeudi 1^{er} Juin 1899, à 10 heures.

PAR

MAXIME DÉROULÈDE



Président : M. LYON-CAEN, professeur.
Suffragants { MM. DUCROCQ, professeur.
BERTHÉLEMY, professeur.

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, 16

1899

INTRODUCTION

Notre but est d'étudier les diverses combinaisons adoptées ou simplement proposées tant en France qu'à l'étranger pour l'organisation publique de l'assurance contre l'incendie. Nous nous placerons au triple point de vue de l'histoire, du droit et de l'économie politique.

Cette étude a son utilité. Beaucoup de personnes, en effet, ne croiraient pas faire œuvre socialiste en mettant au nombre des attributions de l'Etat l'exercice de l'industrie des assurances. Elles oublient que les socialistes ne sont pas de cet avis. Liebknecht disait, en 1881, au Reichstag, lors de la discussion de la première loi d'assurance obligatoire, présentée par M. de Bismarck : « Ce ne sont pas les socialistes, qui ont été au chancelier, c'est le chancelier qui est venu à eux et quand il aura de sa main puissante fait entrer la nouvelle loi comme la pointe d'un coin dans l'organisation sociale moderne, il faut espérer que le gros bout fera éclater le reste. » Voilà qui est clair : la conquête de l'industrie des assurances n'est aux yeux des socia-

listes qu'une étape dans la voie de la suppression de l'initiative privée.

On nous reprochera peut-être de ne pas examiner l'ensemble de la question des assurances par l'Etat et de n'envisager que l'hypothèse de l'assurance contre l'incendie. Nous estimons qu'un travail de critique juridique ne peut que gagner à être circonscrit le plus possible. Pour donner aux arguments tous leurs développements et mettre tous les faits importants en lumière, la matière de l'assurance contre l'incendie était suffisamment vaste.

La méthode que nous adoptons permet de faire justice de bien des assertions téméraires, qui séduisent pourtant de prime abord par les perspectives qu'elles ouvrent à l'esprit. Nous ne citerons qu'un exemple. Un axiome de la thèse socialiste consiste à soutenir ceci : la concentration progressive de l'industrie sous forme de grandes sociétés anonymes aboutira à une mainmise de l'Etat sur les moyens de production, car on peut reprocher au personnel des sociétés anonymes de manquer comme celui des administrations de l'Etat du stimulant de l'intérêt personnel. De même, disent les socialistes dans une comparaison bien connue, que les anciens rois ont fait l'unité du pays en se substituant aux pouvoirs féodaux, de même l'Etat de l'avenir réalisera l'organisation idéale du travail en se substituant aux grandes sociétés actuelles.

Nous ne discuterons pas ici cette thèse des socialistes, que nous étudions en cours de ce travail

(n° 17). Qu'il nous suffise de dire en ce moment, qu'un examen minutieux des faits permet de réfuter victorieusement la thèse que nous venons d'analyser.

Notre travail se divisera en quatre parties. Nous avons jugé utile de résumer dans la première la questions des attributions de l'Etat et de ses rapports avec l'individu, en nous plaçant surtout au point de vue des faits. L'étude des services publics et de leurs caractères essentiels termine cette première partie, car plusieurs auteurs voyant dans l'assurance un service public, il était intéressant pour nous de préciser les caractères du service public.

L'analyse des principes essentiels du contrat d'assurance contre l'incendie nous fournit les éléments de notre deuxième partie. L'étude du fonctionnement technique de cette forme de l'assurance est un des meilleurs arguments que l'on puisse donner en faveur de son maintien aux mains de l'industrie privée. Nous complétons ce tableau de l'assurance contre l'incendie par un chapitre sur l'assurance obligatoire et ses conséquences financières.

L'histoire de l'assurance contre l'incendie fournit de précieuses indications sur les problèmes, qui nous occupent, car elle montre que l'organisation administrative de l'assurance contre l'incendie là où elle existe n'est pas considérée comme une conquête du progrès, mais comme un legs du passé. Nulle part, les caisses publiques d'assurances n'ont

pu empêcher l'éclosion de nombreuses compagnies concurrentes. Tel est l'objet de notre troisième partie.

La quatrième est consacrée aux tentatives faites en France en faveur de l'assurance officielle. Nous étudions notamment les caisses d'assurances fondées sous le second Empire et les mécomptes, qu'elles ont occasionnés. Les quatre caisses départementales d'assurance contre l'incendie, qui fonctionnent à l'heure actuelle dans notre pays et les tentatives de généralisation de ce système nous fournissent une utile confirmation des conclusions, où nous avait amené l'étude des assurances publiques à l'étranger.

PREMIÈRE PARTIE

LA NOTION DE L'ÉTAT

ET

DES SERVICES PUBLICS

CHAPITRE PREMIER

LA CONCEPTION MODERNE DE L'ÉTAT

1 (1). On peut concevoir des rapports très divers entre l'Etat, l'individu et les groupements sociaux. L'histoire nous fournit à ce sujet des preuves décisives : tantôt l'Etat est tout puissant comme dans la cité antique, tantôt il est si affaibli que les individus ou les groupements sociaux lui confisquent ses attributions : le moyen âge est à ce sujet d'une étude instructive ; on peut concevoir enfin une juste délimitation des domaines où doit s'exercer l'activité respective de l'Etat, de l'individu et des groupements sociaux.

C'est le monde moderne qui seul a connu cette exacte répartition des différents pouvoirs. La Révolution française, en formulant les droits de l'homme, a nettement fixé les droits qui appartiennent au ci-

1. Pour ce qui concerne les matières contenues dans cette première division, nous nous sommes inspiré des savantes leçons professées par M. Larnaude à la Faculté de droit de Paris.

toyen et sur lesquels l'Etat ne peut empiéter. C'est elle qui a créé dans notre pays le droit public. On peut caractériser son rôle en disant qu'elle a fait de l'Etat une personne morale.

Ceci mérite quelques développements. L'expression « personne » prise au sens juridique désigne l'aptitude à pouvoir être investi d'un droit, à pouvoir l'exercer. Dans le droit moderne, le type de la personne est l'individu. Mais cette identification de la personnalité et de l'individu est le fruit d'un développement, qui a mis des siècles à s'opérer. Ainsi, à Rome, l'esclave était un être doué d'intelligence et de volonté et cependant la loi le considérait comme une chose, il n'avait pas la personnalité.

Donc la personnalité n'est pas quelque chose de naturel, c'est une création de la loi, qui peut l'attribuer à des groupements d'individus : elle crée alors une personne morale. C'est la condition *sine qua non* pour qu'un groupement puisse être mêlé à la vie juridique.

Mais alors que le progrès du droit a imposé le principe de l'égalité entre les individus, pour les groupements sociaux, c'est le principe inverse, qui s'applique. Ils répondent à des buts tellement différents, ils ont des spécialités tellement diverses, que l'égalité ne semble pas ici possible. C'est ainsi que le droit de propriété est conçu par le législateur français d'une façon beaucoup plus large pour les individus que pour les groupements sociaux. Les syndicats professionnels, par exemple, ne peu-

vent posséder que les immeubles nécessaires à leurs réunions, à leurs bibliothèques et à des cours d'instruction professionnelle (loi du 21 mars 1884, art. 6.)

Donc pour l'individu le principe du droit moderne, c'est l'extension la plus large de l'idée de personnalité : il n'est pas nécessaire qu'un droit soit expressément concédé à l'individu pour qu'il puisse y prétendre, il suffit qu'il ne lui soit pas refusé d'une manière expresse ou tacite.

Pour les groupements, c'est la règle inverse. Le principe de droit public, qui la contient, est connu sous le nom de règle de la spécialité. On peut le formuler ainsi : la personnalité n'existe pour les groupements qu'en vue de leurs fonctions, telles qu'elles sont déterminées par la loi. La fonction n'est pas autre chose que la raison d'être de cette personnalité. C'est pour exercer cette fonction qu'il faut au groupement des droits, mais il ne faut que les droits nécessaires à l'exercice de cette fonction.

C'est en vertu de la règle de la spécialité que les établissements publics ne peuvent recevoir une libéralité ayant une destination autre que celle pour laquelle ils ont été créés et existent avec la personnalité juridique. Un établissement de bienfaisance, par exemple, ne pourrait recevoir une libéralité, qui lui serait attribuée pour favoriser les exercices physiques.

L'Etat, étant une personne morale, allons-nous lui faire l'application rigoureuse du principe de la

spécialité ? (1) Oui, et toute fonction ne rentrant pas dans les attributions conférées à l'Etat par un texte de loi devra lui être refusée. Ainsi le principe de la liberté du travail existe pour les individus. Au contraire, l'Etat pour exercer une industrie a besoin d'y être autorisé par la loi.

Un doute pourrait s'élever, à la pensée que l'Etat est souverain, car l'idée de souveraineté exclut l'idée de limitation.

Des auteurs ont soutenu qu'on ne pouvait considérer l'Etat comme une personne morale, que relativement à sa personnalité privée, c'est-à-dire aux droits qu'il possède comme exploitant son domaine privé, et qu'il fallait exclure la notion de la personnalité de la conception de l'Etat envisagé comme puissance publique.

Nous reconnaissons qu'il y a lieu de distinguer l'Etat personne privée et l'Etat personne publique, mais nous soutenons que pour pouvoir construire juridiquement la théorie des fonctions de l'Etat et celle des rapports de l'Etat avec les individus et les groupements sociaux, il est indispensable d'envisager l'Etat comme une personne morale.

En effet, pour qu'on puisse vraiment parler de droit public, pour qu'il y ait des règles juridiquement obligatoires concernant l'Etat, c'est-à-dire pour soustraire son action au régime de l'arbitraire, il

1. Notre argumentation, bien qu'elle n'envisage expressément que l'Etat, est applicable à tous les groupements politiques secondaires (commune, département, etc.).

faut cesser de l'envisager uniquement comme puissance, il faut l'envisager comme soumis aux règles du droit.

Dresser une liste des droits de l'Etat est un avantage pour ce dernier, puisqu'il pourra invoquer un texte de loi à l'appui de ses prétentions, mais c'est en revanche une garantie pour ceux contre lesquels ces droits seront exercés, puisqu'on les aura précisés, limités. C'est ce qui donne une base solide au droit public.

2. L'histoire nous montre qu'il n'en fut pas toujours ainsi. Pour nous en tenir à l'époque moderne, on constate que le mouvement de progression du pouvoir royal avait amené à une conception absolument autoritaire de l'Etat. Bossuet dit en parlant des rois : « ils sont des Dieux et ils participent en quelque façon à l'indépendance divine » (1). Ailleurs (2) le même écrivain prescrit aux rois la bonté, la douceur, la sollicitude pour les faibles, mais comme autant de devoirs religieux et non comme la satisfaction de droits appartenant aux sujets du prince.

A cette époque, les particuliers ont des droits les uns par rapport aux autres, ils n'en ont pas vis-à-vis de l'Etat.

L'Etat n'avait qu'un objet : maintenir, accroître sa puissance. Le prince poursuivait à la fois l'exten-

1. Politique tirée de l'Ecriture sainte (liv. 4, art. 1^{er}, pr. 2).

2. *Ibid.*, liv. 3, art. 1^{er}, pr. unique.

sion de l'autorité à l'intérieur et l'agrandissement du territoire. Par suite, l'armée et l'impôt ont constitué durant des siècles, le principal souci des princes et la maîtresse pièce de la politique. L'Etat abandonnait à l'Eglise, outre le domaine religieux, l'instruction et l'assistance.

De même que la science politique n'avait alors qu'un but : accroître la puissance du prince, de même l'économie politique a eu longtemps pour unique objet de l'enrichir. De là, la théorie de la richesse artificielle, le système mercantile, les abus du crédit public avec Law (1).

3. Les publicistes du XVIII^e siècle commencèrent à plaider la cause de l'individu et à réclamer l'aide de l'Etat en faveur des classes pauvres. Mais ce ne fut que la Révolution, qui essaya de réaliser les vœux des penseurs. C'est ce qui a permis à un socialiste de la chaire de dire que la conception vraiment moderne de l'Etat était due à la Révolution française (2).

Il ne faut pas oublier en effet que les hommes de cette époque eurent une notion très élevée de la solidarité et que si la proposition de Camus, de Mou-

1. Sur tous ces points consulter : Michel, *L'idée de l'Etat*, introduction ; Espinas, *Histoire des doctrines économiques*, p. 135 et suiv. — Nos premiers économistes Vauban et Bois-Guilbert se préoccupent surtout d'introduire la justice dans l'impôt.

2. Schönberg, *Handbuch der politischen Oekonomie*, t. I^{er}, p. 58.

nier et de Grégoire, demandant le 4 août 1789, qu'à la « déclaration des droits » fût ajoutée une « déclaration des devoirs » ne réunit à la Constituante que 433 voix contre 570, elle témoigne néanmoins d'un très significatif état des esprits.

Sieyès dans son projet de déclaration (21 juillet 1789) (1), dit que la société loin de réduire les moyens que l'individu apporte à l'association pour son utilité privée doit les agrandir et les multiplier par un plus grand développement des facultés morales et physiques.

La Constitution de 1793 porte dans son article 1^{er} que « le but de la société est le bonheur commun » et Mounier disait dans un rapport « que les droits « du roi et de la nation n'existent que pour le bonheur des individus qui la composent » (2).

4. Les idées que nous venons d'analyser contenaient en germe le programme démocratique, qui devait évoluer lentement au cours du xix^e siècle et d'où est sortie une conception nouvelle de l'Etat.

L'introduction du suffrage universel a achevé d'orienter les tendances sociales vers une adaptation de plus en plus complète des forces économiques au bonheur du plus grand nombre. Un publiciste contemporain exposait ainsi les tendances auxquelles nous faisons allusion. « L'égalité devant la loi existe : « les castes privilégiées n'existent plus. Nous acquérons chaque jour plus de liberté et une plus large

1. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. 8, p. 234.

2. *Ibid.*, p. 216.

« part à la collation et à la direction du pouvoir,
« mais ce qui manque à la réalisation du pro-
« gramme, c'est l'emploi de ce pouvoir pour le bien
« du plus grand nombre : la fraternité. Qu'importe
« au peuple, si le droit du plus fort, banni des ins-
« titutions peut revivre et se déployer à l'aise dans
« le domaine économique » (1).

La conséquence logique a été un appel pressant à une intervention de jour en jour plus considérable de l'Etat en faveur des classes populaires. Un homme d'Etat anglais, M. Chamberlain, s'est fait l'écho de cette opinion en écrivant : « le peuple n'a
« rien à craindre de l'intervention de l'Etat puis-
« que lui-même est devenu l'Etat » (2).

On a spirituellement raillé cette opinion en la qualifiant de « panthéisme politique. » Mais ces théories ont porté leurs fruits. Les propositions de lois les plus audacieuses ont été soumises aux divers Parlements et des publicistes n'ont pas craint de ressusciter au profit du peuple souverain les théories imaginées autrefois au profit des rois absolus. « Il y a, dit M. Dupont White, une attrac-
« tion naturelle entre la propriété et la souverai-
« neté. Autrefois, les vrais souverains étaient les
« propriétaires. Jadis, en théorie, le sol apparte-
« nait aux rois. Maintenant, on a proclamé souve-
« rains, un grand nombre d'hommes, qui ne pos-

1. De Laveleye : *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} déc. 1889, p. 528.

2. *Liberty and Socialism*, by the earl of Pembroke, p. 20.

« sèdènt rien. Comment ces hommes n'usèraient-
« ils pas de cette force, qui est le gouvernement,
« pour acquérir le premier des biens, qui est la
« propriété ? » (1)

Le développement de certaines tendances de la Révolution française amènerait donc à combattre une des plus précieuses conquêtes de cette même révolution, à savoir la création d'un droit public véritable, qui empêche à l'Etat d'absorber l'individu.

Il est donc utile avant d'aborder le sujet principal de notre étude d'examiner quel doit être au juste le rôle de l'Etat et quels sont les droits individuels qu'il ne peut entamer.

5. Quand on veut étudier le grave problème des rapports de l'individu et de l'Etat, on se trouve en présence de deux écoles à tendances radicalement divergentes : les uns avec Spencer veulent réduire à un minimum dérisoire le rôle social de l'Etat ; les autres, et c'est le clan socialiste tout entier, veulent confier à l'Etat la sphere économique toute entière. Si cette dernière opinion est la plus dangereuse, les conséquences extrêmes de l'individualisme ne sont pas moins redoutables. On a vu un économiste éminent (2), imaginer tous les services publics, « y compris la production de la sécurité », remis aux soins de compagnies particulières. Mais, ce qu'il

1. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} déc. 1889, p. 546.

2. De Molinari, *Journal des Economistes*, 15 mai 1854 : *De la production de la sécurité*.

faut redouter le plus, ce sont les progrès de la thèse socialiste. « Si l'action de l'Etat peut être « insuffisante, il se peut aussi qu'elle soit excessive. Une intervention excessive est peut-être plus « nuisible qu'une intervention insuffisante » (1).

Cependant, Spencer a tort d'affirmer que la coopération spontanée des forces individuelles, inspirée tant par la sympathie naturelle de l'homme pour son semblable que par l'intérêt personnel produit en temps voulu, toutes les institutions convenables pour le bon accomplissement de toutes les fonctions nécessaires à la société.

En effet, l'intérêt privé a des vues assez courtes et peut ne pas avoir une notion suffisamment élevée des intérêts de l'avenir.

D'ailleurs, l'Etat est autre chose que l'addition des citoyens. L'intérêt de l'Etat est autre chose que la somme des intérêts individuels : c'est l'intérêt général. L'individu, c'est le présent ; l'Etat, c'est à la fois : le passé, le présent et l'avenir. Comme représentant du passé, l'Etat doit faire face aux charges souvent si lourdes que lui ont léguées les gouvernements antérieurs, veiller à la conservation des traditions nationales, des monuments historiques ; comme représentant de l'avenir, l'Etat doit réprimer toute mesure propre à abâtardir la race (surveillance du travail des enfants et des filles mineures), favoriser le développement des colonies,

1. Schönberg, *Handbuch der politischen Oekonomie*, t. 1^{er}, p. 66.

faire exécuter des travaux de reboisement, d'irrigation, de défense contre l'action des eaux.

Mais ce serait une grave erreur de considérer l'Etat et l'individu comme les deux seules forces sociales agissantes, il ne faut pas oublier l'action bienfaisante des innombrables associations, qui agissent dans un pays. Les associations ont, au point de vue qui nous occupe, un double rôle à remplir : elles secondent puissamment l'action individuelle en permettant la combinaison des forces isolées et en donnant à leurs membres l'occasion de concevoir d'autres buts qu'un but égoïste ; elles allègent, d'autre part, le rôle de l'Etat en accomplissant certaines fonctions, qu'on pourrait concevoir remplies par l'Etat, mais dont ce dernier se décharge sur les associations : ce sont les sociétés savantes, qui collaborent avec l'Etat à l'amélioration intellectuelle du pays ; ce sont les associations religieuses ou philanthropiques, qui travaillent à son amélioration morale ; ce sont les associations syndicales, qui secondent puissamment l'Etat dans les travaux de reboisement, d'irrigation, de défense contre l'action des eaux.

Donc il ne faut pas confondre l'Etat et la société. Il ne faut pas davantage confondre l'Etat et le gouvernement. Et cette distinction nous permettra de faire justice d'une opinion, qui croit que l'Etat joue dans l'organisme social, un rôle analogue à celui du cerveau dans le corps humain. C'est oublier que dans le corps humain le cerveau seul est le centre de

la volonté et de la pensée ; dans la société, au contraire, chaque individu est doué de pensée et de volonté. De même dans le corps humain, la matière du cerveau est une autre matière que celle du pied ou de la main ; au contraire, les hommes qui dirigent l'Etat ne sont pas nécessairement l'élite de la nation. C'est un point sur lequel on ne saurait trop insister, surtout à notre époque, où le personnel politique se trouve si mobile et si mélangé. Le gouvernement étant nécessairement la forme sous laquelle cette notion abstraite, l'Etat, se manifeste, il est indispensable de tenir compte de la nature du gouvernement dans un pays, pour décider si on devra élargir ou rétrécir son domaine. Aussi M. Paul Leroy Beaulieu a-t-il raison de faire observer (1) que dans la question qui nous occupe, on doit éviter de rester dans le domaine de l'absolu, car telle solution qui convient, quand on discute sur un Etat en particulier, cesserait d'être exacte si on l'appliquait à un autre Etat.

6. Ce sont les économistes allemands qui ont propagé l'idée d'une extension ainsi large que possible des attributions de l'Etat. Mais il faut tenir compte de ce fait, qu'en Allemagne beaucoup de causes ont contribué à donner à l'Etat une nature, qu'il ne saurait posséder dans d'autres pays.

Parmi les raisons qui peuvent expliquer l'énorme influence exercée en Allemagne par l'Etat, on peut

1. *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 4.

relever : la forte organisation du pouvoir exécutif ; l'importance exceptionnelle du domaine privé de l'Etat ; un corps de fonctionnaires d'une valeur de premier ordre.

a) La Prusse et l'Empire d'Allemagne n'ont pas échappé à l'engouement que tous les peuples ont éprouvé au cours de notre siècle pour le régime parlementaire, mais de toutes les nations de l'Europe, qui ont des Chambres, ce sont ces deux peuples qui ont le moins réduit les droits du pouvoir exécutif. Il est bien habituel au Reichstag de nommer une commission du budget, mais cette commission n'examine même pas le budget en entier. Le Reichstag se dessaisit une première fois du droit de voter annuellement l'effectif de l'armée et le budget de la guerre, qui furent fixés pour une période de sept années. Depuis, le septennat militaire est devenu une institution allemande. Il y a ainsi plusieurs branches du budget allemand, qui sont soustraites à un examen annuel et l'usage, sinon la loi, n'admet pas que la Chambre des Députés prenne par des votes budgétaires l'initiative de remaniements dans les administrations publiques.

Mais ce ne sont pas simplement les usages parlementaires qui ont fait au pouvoir exécutif cette situation privilégiée, la plupart des publicistes allemands considèrent, en effet, que le monarque possède seul la souveraineté. Il n'exerce pas ses pouvoirs au nom du peuple : il les exerce directement au nom de l'Etat. Cette distinction n'est subtile

qu'en apparence. Rappelons-nous que l'Etat dans un pays représente le passé, le présent et l'avenir. Dire qu'un monarque tient ses pouvoirs du peuple, c'est le contraindre à céder aux entraînements que peut dicter l'opinion de la génération actuelle, souvent disposée à sacrifier les vues de l'avenir aux intérêts immédiats ; dire, au contraire, que le souverain exerce ses pouvoirs au nom de l'Etat, c'est lui permettre, le cas échéant, de résister à l'opinion en alléguant les intérêts des générations futures.

Il ne faudrait pas croire que les pouvoirs du monarque soient illimités pour cela, puisque pour les exercer, il doit observer certaines formes, obtenir l'assentiment des Chambres, mais les Chambres n'ont pas une part de la souveraineté. Le trait dominant de la constitution allemande est que, bien que le pouvoir législatif soit exercé par l'empereur, le Reichstag et le Bundesrath, le plus grand pouvoir se trouve chez l'empereur. Le monarque possède tous les pouvoirs, qui ne lui ont pas été enlevés par la constitution. En revanche, le Reichstag et le Bundesrath n'ont pas d'autres droits que ceux qui leur ont été expressément concédés par la constitution.

Un dernier trait montrera nettement par où l'organisation allemande se distingue du régime parlementaire ordinaire. L'empereur est le principal facteur dans l'élaboration des lois : assisté de ses ministres, il fait les lois avec l'approbation du Reichstag et du Bundesrath ; jusqu'à ce qu'il ait donné son approbation à une loi, cette loi n'existe

pas ; enfin presque toutes les lois votées sont d'initiative impériale.

b) Le second point caractéristique que nous avons relevé, car il a contribué puissamment à donner à l'Allemagne une administration prévoyante, économe, soucieuse du résultat pratique de ses actes, est l'importance exceptionnelle du domaine privé de l'Etat en Prusse. Alors que, dans la plupart des Etats modernes, on tire la plus grande partie des deniers publics de l'impôt, des domaines ruraux considérables donnent à la Prusse un revenu de 36 à 37 millions de francs, ses forêts, un produit net de plus de 26 millions de marks ; douze usines, hauts fourneaux, forges, 45 mines, 6 salines, 5 carrières donnent un revenu brut de 166 millions de marks ; si on ajoute aux chiffres ci-dessus le produit des chemins de fer, on atteint le chiffre de 1220 millions de marks, c'est-à-dire près des deux tiers des recettes générales de l'Etat. Aussi, bien que depuis 1875, par suite de diverses causes, dont la principale a été le rachat et la construction des chemins de fer, la dette prussienne se soit élevée de 1200 millions de francs à 7200 millions (1892), le service de cette dette (330 millions) est notablement inférieur au revenu net domanial.

c) L'exploitation de ces richesses considérables a toujours été supérieurement organisée. Dès le xve siècle, on trouve, en Allemagne, des chambres domaniales, autorités collectives, chargées d'administrer les domaines royaux ou seigneuriaux et de

faire rentrer les redevances. Ces Chambres avaient des attributions juridiques, financières et économiques dans le sens pratique et surtout agricole du mot. Des études spéciales étaient exigées pour les employés de ces administrations. Il se forma toute une littérature (*Cameralwissenschaften*), enseignée dans les universités. Cette formation technique des fonctionnaires a donné des résultats très importants.

Une loi d'empire, du 31 mars 1873, a achevé de donner au corps des fonctionnaires allemands une organisation remarquable. Cette loi a établi les principes suivants : 1° nul ne peut être pourvu d'un emploi, s'il ne prouve son aptitude ; 2° nul ne peut être révoqué autrement que par jugement ; 3° au cas d'incapacité mentale ou physique, il y a possibilité d'une mise à la retraite d'office avec garanties.

Pour être fonctionnaire, on doit justifier de trois ans d'études dans une université, d'un stage effectif de trois ou quatre ans dans une administration. On passe alors un premier examen, qui en cas de succès est suivi d'un nouveau stage de deux ans. Ce n'est qu'alors qu'on peut subir l'examen définitif, qui, en cas de succès, donne titre d'assesseur de régence. Le choix du souverain ne s'exerce que sur ceux qui possèdent ce dernier titre.

7. Il est intéressant de mettre en parallèle avec un Etat fortement organisé, une démocratie à personnel variable comme la France. « Depuis que les constitu-

« tions de 1791 et 1793 ont proclamé que la souve-
« raineté appartient à la nation et qu'elle est une,
« indivisible, inaliénable et imprescriptible; ce prin-
« cipe a reçu plus d'une atteinte. La souveraineté a
« été successivement aliénée à des individus ou
« prescrite par des assemblées envahissantes. La
« République a été fondée pour affranchir le peuple
« des abus de l'autorité personnelle; elle a voulu
« organiser le gouvernement libre en donnant à la
« démocratie le droit de se faire représenter par
« des mandataires et pour que ces mandataires ne
« fussent pas exposés à la tentation de se substituer
« à leurs mandants, elle leur a confié des pouvoirs
« partiels, distincts et séparés. Mais peu à peu la
« confusion la plus lamentable s'est introduite dans
« l'exercice de ces divers mandats : chaque député
« a cru qu'il personnifiait le peuple. On en est ainsi
« arrivé à mélanger dans un effroyable désordre
« tous les rôles et toutes les responsabilités. Si bien
« qu'à l'heure présente, il n'y a plus rien, qui ne
« soit faussé dans l'Etat, ni la puissance exécutive,
« ni la législative, ni la judiciaire, et que, sans
« congrès, sans révision, les mauvaises habitudes
« se sont chargées de bouleverser les éléments
« essentiels de la constitution républicaine » (1)

« Les députés entendent mettre la main sur le
« gouvernement. Les administrations sont leur con-
« quête et leur chose. Préfets, magistrats, ingé-
« nieurs, professeurs de tous ordres, il n'y a pas un

1. R. Poincaré : *Revue de Paris*, 1^{er} avril 1898, p. 640.

« fonctionnaire, qui, dans chaque arrondissement
« de France, ne doit être à la dévotion et à la merci
« du député. La révolution avait proclamé qu'au-
« cune section du peuple, ni aucun individu ne pou-
« vait s'attribuer l'exercice de la souveraineté.
« Quelques centaines d'individus se l'attribuent
« cependant » (1).

Notre histoire financière fournit un éloquent com-
mentaire des idées que nous venons de citer. L'en-
vahissement de toute la sphère politique par le Par-
lement a eu des résultats économiques déplorables.
« Le rôle primitif des assemblées représentatives,
« le rôle essentiel encore des parlements dans tous
« les pays d'Europe, c'est de retenir le gouvernement
« dans ses projets de dépenses. En France, c'est
« tout l'opposé. Les assemblées semblent se faire
« cette singulière idée de leur mission, qu'elles ont
« été nommées pour pousser le gouvernement dans
« la voie de dépenses de plus en plus grandes » (2).

On a inutilement demandé qu'on suivît en France
la règle qui ne reconnaît pas aux membres du Parle-
ment anglais le droit de proposer des augmentations
de crédits.

Le résultat de cette différence de régime est que
la Grande-Bretagne depuis trois quarts de siècle a
presque cessé d'emprunter et que la France, au
contraire, a fait emprunts sur emprunts.

1. R. Poincaré, *loc. cit.*, p. 643 et suiv.

2. Paul Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. 2, p. 110
et suiv.

Moyennant un prélèvement annuel de 1 milliard 937.213.341 francs (budget de 1869) le second Empire gouvernait la France. Aujourd'hui (1) il faut 3.385.370.845 francs, donc 1.448.097.504 francs de plus, sans compter les contributions des départements et des communes, soit au total : 4 milliards 709.548.097 francs sans tenir compte de l'imprévu et des emprunts occultes. Enfin, en 1869, la dette publique était de 18 milliards, elle est aujourd'hui de 31.202.863.808 francs.

On a voulu rendre la guerre de 1870 responsable de cette situation. Or, les dépenses provenant de cette source (Commune comprise) ne se sont élevées qu'à 8.596.212.000 francs, couverts par les deux emprunts dits nationaux, exigeant un intérêt de 340 millions, sans tenir compte des conversions. Donc les frais occasionnés par la guerre n'entrent, dans nos charges actuelles, pas même pour un quart. En effet, nous payons 1500 millions de plus d'impôts qu'en 1869, alors que si les impôts étaient restés stationnaires depuis cette époque, nous ne paierions que 340 millions de plus du fait de la guerre. Le véritable motif de l'accroissement exagéré de nos dépenses publiques vient des budgets à grosse dotation (guerre, marine, travaux publics, instruction publique et colonies).

De 1871 à 1894, la guerre et la marine ont dépensé plus de 21 milliards.

1. Nous empruntons ces chiffres à un article de l'*Economiste français*, 1896, t. 2, p. 673.

Depuis 1871, une somme de dix milliards a été absorbée par la création de voies ferrées, de ports, de canaux, de routes, de chemins. Les chemins de fer ont coûté huit milliards, les voies navigables 658 millions, les ports 587 millions, les chemins vicinaux 306 millions, les routes nationales 116 millions.

L'opinion publique avait accueilli très favorablement le programme de grands travaux publics élaboré par MM. de Freycinet, Gambetta et Léon Say. On parlait de consacrer 4 milliards longuement échelonnés à cette belle œuvre. Comment ce programme raisonnable est-il devenu la cause perturbatrice de nos finances au point qu'il a fallu en arrêter l'exécution intégrale ? C'est qu'on avait compté sur la sagesse du Parlement pour l'exécuter tel quel. Or, les politiciens cherchèrent à exploiter ce programme au point de vue électoral. Chaque député voulut avoir sa ligne. Le conseil supérieur des Ponts et Chaussées avait évalué à 4.500 le nombre des kilomètres de voies nouvelles, la Chambre le porta à 8.848, non compris 4.152 kilomètres à construire ultérieurement, soit un total de 13.000 kilomètres.

Il en fut de même pour les canaux, les routes et les ports. Bref les quatre milliards de devis estimatif devinrent dix milliards. De plus, les travaux commencèrent partout à la fois, « Récemment on « travaillait simultanément à 60 ou 80 ports, on « poursuivait une centaine de chemins de fer. Par « suite, les crédits disséminés sur un nombre pro-

« digieux de chantiers exigent une proportion énor-
« me de frais généraux relativement à la main
« d'œuvre employée et au résultat obtenu. Les capi-
« taux restent engagés dix ou quinze ans dans un
« travail avant que celui-ci ne soit achevé, c'est à
« dire avant de produire un effet utile. Les ouvrages
« se dégradent et souvent il faut les reprendre à
« nouveau. L'Etat met en général dix ou douze ans
« pour construire une ligne : c'est trois fois plus de
« temps qu'il ne faudrait» (1).

On aurait dû centraliser les millions dépensés pour nos ports en vue d'améliorer le Havre, Bordeaux et Marseille. Au contraire, on a construit des ports dans des régions où il n'y avait ni centre de consommation, ni possibilité d'assurer des frets de retour. On a dépensé 587 millions pour les ports et nos trois grands ports attendent encore des améliorations indispensables. Les petits ports n'ont pas d'ailleurs profité des dépenses faites à leur sujet. La statistique accuse une diminution de trafic de 20 0/0 pour vingt-neuf d'entre eux.

De 1871 à 1896, on a consacré plus d'un milliard à la construction et à la reconstruction de nos établissements d'instruction publique. Or, personne ne conteste que sous prétexte d'accélérer le progrès trop lent de l'enseignement primaire des sommes considérables ont été dépensés en pure perte. Pour satisfaire les convoitises parlementaires, on décida

1. Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 161.

que chaque département serait pourvu d'une école d'instituteurs et d'une école d'institutrices. Les 178 écoles étaient à peine aménagées, qu'on constata : 1^o que le nombre des élèves n'était pas en rapport avec l'importance des locaux et les frais de l'administration ; 2^o que ce nombre d'élèves bien que très réduit dépassait de beaucoup les besoins du recrutement.

En 1895, dans 20 départements, on constatait l'infériorité du nombre des candidats au nombre des places vacantes. Aussi M. Delpeuch, rapporteur, écrivait-il : « La réduction du nombre des écoles normales est devenue une nécessité budgétaire. Cette mesure rendra un double service : elle réduira les charges publiques et assurera à l'enseignement primaire un personnel plus largement recruté et mieux instruit. » Mais les députés des départements menacés s'insurgèrent et la mesure ne fut pas votée.

Ainsi il est démontré qu'on a eu tort de dépenser 20 ou 30 millions en construction d'écoles normales, que cette dépense augmentée de frais d'administration considérables n'a servi qu'à abaisser le niveau intellectuel des instituteurs. Va-t-on changer de système ? Nullement.

Donc, sous l'influence du Parlement, on s'est livré à des dépenses exagérées. L'élévation du chiffre des impôts et l'accroissement de la dette publique dans des proportions considérables ont été la suite de ces dépenses. Mais ce qui, à notre avis, est plus dan-

gereux que la progression des impôts et des emprunts, c'est la situation que nous allons analyser.

Le dernier emprunt public de 869 millions (1) remonte au 10 janvier 1891. A-t-on pour cela cessé d'emprunter ? Non, mais on l'a fait sans publicité.

En ce qui concerne la dette flottante, au début de 1891, d'après le rapport Cavaignac, elle s'élevait à 1.098.652.786 francs, l'exposé des motifs du budget de 1896 annonce que son niveau atteint 1 milliard 300.370.000, donc augmentation en quatre ans et demi de 201.717.214 francs. Cette progression a été couverte par des bons du Trésor.

C'est le public, objectera-t-on, qui souscrit les bons du Trésor. Sans doute, à moins que ce ne soient pourtant des banques ou des sociétés de crédit. En tous cas, l'emprunt est dépourvu de publicité.

Le grand réservoir d'emprunts non publics est la Caisse des Dépôts et Consignations. Bien que rien dans nos lois n'oblige ladite Caisse à employer ses fonds en valeurs sur l'Etat français, en fait c'est à cette destination à peu près exclusive qu'elle les applique. La dette de l'Etat envers la Caisse, calculée au 31 décembre 1894 par M. Georges Cochery montait déjà à 573.724.990 francs, Mais depuis le dépôt du rapport de M. Cochery (6 novembre 1894) l'article 13 de la loi du 27 décembre 1894 a autorisé le gouvernement à demander à la Caisse 429 nouveaux millions, sur lesquels l'exposé ministé-

1. Nous empruntons les chiffres nécessaires à nos développements à l'*Economiste français* (1895, t. 1^{er}, p. 771).

riel du 24 mai 1895 annonçait que déjà 193 millions avaient été prélevés.

Cette situation s'explique par un examen même superficiel de notre histoire financière récente. Le Bulletin de statistique (organe officiel) dans sa livraison de février 1893 publiait le résultat de douze exercices financiers (de 1880 à 1891 inclusivement). Ils se résument en un déficit total de 329.674.081 fr. soit un déficit moyen de 28 millions par an. Est-ce là le déficit réel ? Non. Le déficit réel doit être triple ou quadruple, car on avait fait sortir du budget un certain nombre de dépenses tout à fait ordinaires que l'on avait portées à des caisses spéciales (écoles, chemins vicinaux, garanties d'intérêts). De bons juges estiment que le déficit moyen doit dépasser cent millions.

On affecte de considérer notre situation financière comme exempte de périls, on allègue l'inépuisable fécondité de nos ressources nationales. Doit-on partager sans réserves cet optimisme ? Ce serait une grave imprudence, si l'on tient compte des leçons du passé. Sans remonter bien haut, nous constatons qu'en 1848 survint une crise désastreuse provoquée par la Révolution du 24 février. Or, depuis 1840, des dépenses considérables affectées à la reconstitution du matériel de guerre, à l'augmentation des cadres, à l'exécution des grands travaux publics n'avaient pas été couvertes par des ressources régulières et définitives. Au lieu d'émettre au fur et à mesure des besoins des emprunts publics,

d'augmenter les impôts dans la mesure nécessaire, le gouvernement de Juillet préféra retarder ces mesures pourtant urgentes. On recourut à des expédients dilatoires : surcharge de la dette flottante, utilisation des fonds des caisses d'épargne, etc. Et quel fut le résultat ? La fermeture des guichets du Trésor, le paiement des bons en papier, la suppression des remboursements des Dépôts des Caisses d'Épargne, la chute profonde du cours de la Rente, la question même de la faillite momentanément posée.

Nous connaissons les dangers d'une situation financière, née de la toute-puissance du parlementarisme, il nous reste à montrer que l'État français n'a pas, pour faire contrepoids à l'activité brouillonne du pouvoir législatif, un personnel de fonctionnaires, soustrait aux vicissitudes de la politique dans la mesure qui conviendrait.

Il faut distinguer, en effet, dans les services administratifs : les administrations générales et les administrations spéciales. Cette distinction a une importance considérable. Dans le premier groupe, en effet, rentrent les actes de l'administration, qui touchent de très près à la politique. Ici la loi ne peut régler à l'avance les attributions des fonctionnaires dans leurs moindres détails. Elle est obligée dans bien des cas de s'en rapporter au tact et à l'esprit d'initiative de ses représentants. On conçoit dès lors la nécessité de donner à l'État la plus grande latitude dans le mode de recrutement et de révocation des fonctionnaires de cette catégorie.

Le second groupe renferme, au contraire, les administrations, dont l'existence s'impose à l'Etat quel que soit le régime politique adopté (armée, finances, postes, travaux publics, etc.). Ici, il s'agit de pourvoir à des intérêts permanents, que l'on confie à des corps de fonctionnaires à traditions bien assises, dont le mode d'action est minutieusement déterminé par des règlements précis et détaillés. Autant on comprend une intervention active de la politique dans l'organisation du premier groupe, autant s'impose dans le fonctionnement du second groupe la préoccupation exclusive de la partie technique du service, le recrutement du personnel par voie de concours, les garanties les plus minutieuses contre toute révocation arbitraire.

Nos lois administratives n'ont pas respecté la distinction fondamentale, que nous venons d'établir. Ainsi ce sont les préfets, qui nomment les instituteurs ; de même d'importants services spéciaux (aliénés, prisons, etc.) dépendent du ministère de l'intérieur.

Nous n'avons pas non plus de loi générale organisant, comme en Allemagne, la fonction publique : soit qu'il s'agisse de la nomination ou de la révocation, cela varie infiniment selon les carrières. Cette absence de principes absolument certains en matière de nomination et surtout de révocation de fonctionnaires offre entre autres inconvénients celui d'autoriser les membres du Parlement à s'immiscer très activement dans le fonctionnement des services publics.

Leur intervention s'est traduite notamment par ce phénomène social, qu'on a fini par voir souvent dans la fonction publique moins un service à rendre à l'État qu'une situation lucrative à octroyer. « Les places à donner ont succédé comme moyen de gouvernement aux pensions et aux abbayes de l'ancien régime. » (1) Un des signes indiscutables de cette fâcheuse situation est contenu dans des statistiques éloquentes. « Il y avait en France, en 1831, 138.830 employés civils dont le traitement s'élevait à 201.421.209 francs. Dix-sept ans après, la France payait à 174.261 employés 264 millions 807.906 francs » (2). La progression n'a fait qu'augmenter. Un travail, publié dans l'Economiste français et basé sur des chiffres fournis par le budget de 1894, évaluait le nombre des fonctionnaires à 352.000, coûtant à la France 454 millions, ce qui fait ressortir à 1290 francs la moyenne générale des traitements. L'auteur conclut avec raison que ce n'est pas sur les gros traitements, qui représentent une infime partie du budget, que l'on doit songer à faire des économies, ni sur les petits et moyens traitements. Ce qui est excessif, ce n'est pas le chiffre des traitements, c'est le nombre des ayants droits, c'est donc dans la réduction des effectifs qu'est le remède. (3)

Un autre travail, publié également dans l'Econo-

1. J. Simon, *La liberté politique*, 4^e édit., p. 233.

2. *Ibid.*, même page.

3. *Econ. fr.*, 1895, t. 2, p. 207.

miste français (1), constate que vers 1884, en Allemagne, le nombre des fonctionnaires était inférieur de 20 0/0 à celui des fonctionnaires français, bien que la population allemande fût alors de 45 millions et la nôtre de 37 millions et demi seulement.

Les développements dans lesquels nous venons d'entrer sur les abus du parlementarisme et du fonctionnarisme établissent suffisamment la nécessité de tenir compte, avant de proposer une extension des attributions de l'Etat, du milieu social où les institutions que l'on projette sont destinées à se développer.

1. *Econ. fr.*, 5 juillet 1884.

CHAPITRE II

PARALLÈLE ENTRE LES SERVICES PUBLICS ET LES FONCTIONS PRIVÉES

8. Parmi les économistes ou publicistes, qui soutiennent qu'on devrait confier l'exploitation de l'industrie des assurances à l'Etat, la plupart prétendent que l'assurance possède tous les caractères d'un service public. Il est donc intéressant pour nous : 1° d'établir ce qu'on entend par service public ; 2° de montrer par où les services publics se distinguent des fonctions privées, notamment du commerce et de l'industrie.

I

9. Que doit-on entendre par services publics ?

« Lorsqu'on parle d'action gouvernementale, il
« importe de savoir dans quelle sphère et de quelle
« manière elle doit s'exercer. Il y a deux sphères
« d'activité à distinguer : l'une comprend les ser-

« vices inhérents à la souveraineté, ou qui à cause
« de leur nature doivent être organisés par elle,
« c'est-à-dire érigés en services publics. C'est la
« sphère des attributions organiques de l'Etat, celle
« où l'initiative privée n'a aucun rôle à jouer. La
« seconde sphère est celle de l'activité économique,
« industrielle et sociale » (1).

La distinction que nous venons de reproduire est féconde en conséquences et elle répond à la distinction, que nous avons déjà formulée, entre l'Etat personne publique et l'Etat personne privée. Dans le 1^{er} cas, si l'Etat organise un service, il agit comme souverain, au nom de l'intérêt général, qu'il est réputé comprendre mieux que personne, il ne peut admettre de concurrent : c'est ainsi que l'Etat se reconnaît seul le droit d'émettre de la monnaie, de rendre des décisions de justice exécutoires *manu militari*, de faire la guerre. Dans le second cas, au contraire, l'Etat agit comme un simple particulier et il admet la concurrence des particuliers. Mais cette deuxième hypothèse se rencontre rarement dans la pratique, car l'expérience a démontré, que l'Etat manquait de la souplesse d'organisation nécessaire pour lutter efficacement contre l'initiative privée.

10. On peut définir ainsi le service public : « c'est
« une organisation, créée et soutenue par l'Etat ou
« l'un de ses membres (département, commune,

1. Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. 1^{er}, p. 149.

« colonie, établissement public) en vue de la satisfaction d'un besoin collectif » (1).

Mais il faut bien se garder de croire que l'Etat ou les groupements politiques doivent se charger de tous les besoins collectifs. Ce serait grossir outre mesure les attributions des corps politiques et oublier la vérité fondamentale que nous avons déjà mise en lumière, à savoir que les besoins collectifs sont satisfaits par la collaboration de l'Etat, des groupements politiques et des groupements sociaux.

L'histoire nous prouve que bien des fonctions qui aujourd'hui appartiennent à l'Etat furent remplies jadis par des associations. Il nous suffira de citer le service de l'assistance publique où l'Etat joue un rôle si considérable dans la civilisation moderne et qui fut pendant longtemps l'œuvre exclusive des associations religieuses : ordres monastiques, confréries, etc.

On retrouve dans l'organisation de tout service public trois éléments essentiels : 1° un personnel de fonctionnaires ou employés, nommés par l'Etat ou par un collège électoral ; 2° des moyens matériels (bâtiments, mobilier, approvisionnements, etc.) ; 3° des moyens financiers pour subvenir aux dépenses du personnel et du matériel. Ainsi le service de l'instruction primaire suppose un personnel d'instituteurs, des maisons d'école et un budget.

A chacun de ces éléments essentiels correspondent

1. Hauriou, *Traité de droit public et administratif*, 3^e édit., p. 235 et suiv.

des actes de la puissance publique. Pour assurer l'existence et le fonctionnement du personnel, il faut des concours, des examens, des nominations, des mises à la retraite; pour assurer l'existence et le fonctionnement des moyens matériels, interviennent des expropriations, des marchés de travaux publics ou de fournitures; enfin, pour assurer le service financier, il faut faire appel à des levées d'impôts, à des emprunts, à des opérations de trésorerie, à des formalités budgétaires.

Nous avons analysé ces divers éléments pour montrer que la puissance publique intervient dans tout le fonctionnement du service public, puisque, en somme, pour que la partie technique du service puisse fonctionner, il est nécessaire que la puissance publique ait pourvu au recrutement du personnel, à l'installation matérielle et aux besoins financiers.

II

11. Après avoir montré les traits essentiels des services publics, nous devons analyser les caractères par lesquels l'Etat organisateur de ces services diffère profondément au point de vue juridique d'un simple particulier ou d'une association.

A. Quelle est la nature juridique de la relation existant entre le fonctionnaire et l'Etat? on peut ranger les doctrines actuelles en deux groupes : celles qui construisent leur théorie avec des élé-

ments empruntés au droit privé et celles où on fait dominer le droit public.

Dans la première opinion, on considère le fonctionnaire comme lié à l'Etat par un contrat. Mais on se divise sur la nature de ce contrat : on parle du précaire, du louage de services, du mandat, d'un contrat innommé. Toutes ces théories ont le tort d'assimiler l'Etat à un patron ou au moins de considérer le fonctionnaire comme ayant surtout en vue un bénéfice pécuniaire.

a) Or, le traitement diffère par bien des points d'un salaire (1). Nous nous contenterons de relever un caractère du traitement, à savoir la non proportionnalité du traitement à la durée du travail. L'Etat ne traite pas ses employés comme des ouvriers, il leur demande à la fois beaucoup moins et beaucoup plus qu'un patron. En effet, il ne leur demande pas compte d'une heure de travail déterminé, mais il exige d'eux la présence continue et effective au siège de la résidence. Aucun fonctionnaire ne peut s'absenter de sa résidence pour une cause étrangère à son service sans avoir obtenu un congé. En revanche, l'Etat accorde non pas un salaire variable, mais un traitement continu, dont rien ne saurait, sous certaines réserves, empêcher le paiement aux dates fixées, pas même la maladie.

D'ailleurs, il y a des fonctions non rétribuées.

b) Le système qui unit l'Etat et le fonctionnaire

1. Voir Guimbaud, *L'employé de l'Etat en France* (thèse, Paris), p. 16 et suiv.

par un contrat de droit privé est destructif de toute organisation politique. Il légitime le droit de grève et les syndicats de fonctionnaires, droits que nos gouvernements se refusent à reconnaître. En 1885, M. Goblet, ministre de l'instruction publique, prit des mesures pour entraver toute organisation syndicale des instituteurs. Pareille mesure fut renouvelée en 1887.

En 1888, les télégraphistes et postiers tentèrent de s'organiser en syndicat et d'imposer à l'Etat des conditions et des règles. Tout concourut à donner à cet événement l'aspect d'une lutte entre patrons et ouvriers. L'agitation fut assez grande, mais l'attitude rigoureuse de l'administration l'empêcha d'aboutir.

Les fonctionnaires, qui sont les organes de l'Etat ne peuvent former un corps indépendant, qui va traiter avec l'Etat, la partie ne peut se retourner contre le tout.

Aussi, la vraie théorie est celle qui reconnaît qu'entre le fonctionnaire et l'Etat existe un simple rapport légal. Il y a entre le fonctionnaire et l'Etat des obligations réciproques, mais elles ne dérivent pas d'un contrat, elles ont leur source unique dans la loi. Y voir une idée de contrat nous ramène à la période féodale.

c. Les développements dans lesquels nous venons d'entrer nous permettront de résoudre facilement une des questions, où se montre le mieux la distinction entre l'Etat organisateur de services et un sim-

ple particulier. Il s'agit de la responsabilité que peut encourir l'Etat du fait de ses agents. Fera-t-on ici l'application du droit commun résultant des articles 1382 et 1384 C. civ. ?

Dans le sens d'une responsabilité de droit commun, relevant des tribunaux judiciaires, on a invoqué les termes généraux de l'article 1384. Cette doctrine a été plusieurs fois consacrée par la cour de cassation (arrêt de la Chambre civile 19 décembre 1834).

Mais la jurisprudence la plus récente de la cour de cassation, s'inspirant de celle du tribunal des conflits, admet que les actions dirigées contre l'Etat à raison de fautes ou de négligences commises par ses agents dans l'accomplissement d'un service public soulèvent des questions d'ordre administratif et non des questions de droit civil.

« En effet, on ne peut considérer l'Etat, ni comme
« un commettant, ni comme un mandant. Le com-
« mettant et le mandant prennent des préposés ou
« mandataires pour la gestion de leurs intérêts pro-
« pres, l'Etat puissance publique a des fonction-
« naires pour la gestion d'intérêts généraux ; les
« particuliers choisissent librement leurs auxiliaires,
« l'Etat ne peut connaître tous les siens, dont l'ad-
« mission et l'avancement dépendent souvent du
« concours et de l'ancienneté ; quelques-uns sont
« même des auxiliaires obligés de l'Etat, tels que
« les citoyens soumis au service militaire et les offi-
« ciers propriétaires de leur grade. Enfin les com-

« metteurs ordinaires peuvent et doivent surveiller
« tous les actes de leurs préposés et mandataires,
« tandis que l'Etat est obligé de procéder par voie
« de règlements, d'instructions générales, ayant pour
« sanction des peines disciplinaires, il ne peut attacher
« d'inspecteurs à tous ses services et d'ailleurs
« par qui les inspecteurs eux-mêmes seraient-ils
« inspectés ? » (1).

Dans un but d'équité, la loi a parfois reconnu la responsabilité de l'Etat, mais « comme cette responsabilité ne résulte pas d'une règle fixe de droit positif, comme elle doit varier d'après la nature des fautes, d'après les ordres donnés à l'agent, d'après l'indépendance plus ou moins grande de ses fonctions, il est naturel que l'appréciation de ces circonstances d'ordre administratif relève de la juridiction administrative. Telle est la doctrine du conseil d'Etat et du tribunal des conflits » (2).

B. Le second point essentiel, par lequel l'Etat diffère d'un simple particulier, consiste en ce que l'Etat en organisant un service ne songe point à réaliser un bénéfice, mais à satisfaire l'intérêt général. Quoi de plus caractéristique que cette règle de notre législation financière, qui prescrit de commencer le vote d'un budget par le vote des dépenses ? Les recettes de l'Etat, en effet, ne sont légitimes que dans la mesure des dépenses à faire, mais en revanche, ces

1. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2^e édit., t. 1^{er}, p. 679.

2. Laferrière, *ibid.*, p. 680.

dépenses doivent être couvertes sans réserve. L'Etat procède donc exactement à l'inverse d'un particulier qui règle ses dépenses sur ses ressources, c'est qu'il doit songer d'abord au but à atteindre : la satisfaction des intérêts généraux. Il sait qu'il trouvera toujours les ressources suffisantes dans l'impôt ou l'emprunt.

L'impôt n'est pas la rémunération d'un service rendu par l'Etat. Ce serait lui assigner un motif individuel, alors qu'il existe en vertu de besoins généraux. D'ailleurs, une grande partie du produit des impôts est consacrée au paiement de l'intérêt ou à l'amortissement des dettes nationales, qui ont été occasionnées le plus souvent non par des actes utiles des gouvernements antérieurs, mais par des entreprises téméraires, des guerres sans résultats.

Il est inutile, à ce sujet, de distinguer les impôts des taxes proprement dites. Sans doute, les taxes sont plus particulièrement la rémunération d'un service rendu par l'Etat, tandis que l'impôt est établi, au moins théoriquement, en raison des facultés du contribuable. Mais ce qui enlève à la distinction des taxes et des impôts une grande partie de son intérêt au point de vue qui nous occupe, c'est que l'Etat ne compte pas du tout sur la productivité d'un service public pour assurer ce service. Comme on doit pourvoir avant tout aux intérêts généraux, au cas où un service public, les postes par exemple, ne donnerait sous formes de taxes qu'un produit infé-

rieur aux dépenses, l'Etat ferait alors appel à l'impôt ou même à l'emprunt.

Aussi est-il exact de dire que les particuliers sont appelés à bénéficier des services publics sans avoir à les payer sous forme de rémunération directe, que les services publics sont gratuits. Ainsi le plaideur ordinaire rémunère indirectement l'Etat, qui lui fait rendre justice, sous forme de taxes de timbre et d'enregistrement, mais s'il a obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire, justice lui sera rendue sans bourse délier. L'Etat fait donc prédominer l'idée de justice à rendre sur l'idée de bénéfice à réaliser.

Il n'y a, enfin, d'exploitation industrielle ou commerciale qu'autant que chaque opération est individuellement envisagée dans sa marche et dans ses résultats. Prenons l'acte commercial ordinaire, l'achat pour revendre, le négociant rapproche dans sa pensée ou sur ses livres le prix de revient et le prix de revente. Au contraire, en ce qui concerne l'Etat, le mouvement des fonds affectés à une manufacture est le même que pour les autres services. Quelle que soit la destination des deniers publics, qu'ils soient affectés à l'armée, à la justice ou à l'exploitation d'une manufacture de l'Etat, ils sont englobés dans la comptabilité publique et se fondent dans l'administration générale. C'est là une des raisons qui font que l'on ne doit pas à la légère augmenter les attributions de l'Etat, parce que les erreurs commises sont plus difficiles à découvrir et que les

déficits sont couverts au besoin par des impôts ou des emprunts.

C. Il nous reste à relever un dernier caractère distinctif des services publics. Etant en rapport intime avec la notion de la souveraineté, le service public doit comme cette dernière avoir pour limite d'action le territoire. C'est encore là un point radical de différence des services publics et des services privés. Ceux-ci, en effet, sont ou peuvent être cosmopolites. Leur trait caractéristique est de pouvoir opérer à l'étranger et d'y faire concurrence aux nationaux.

12. Les distinctions que nous venons d'établir vont nous permettre de préciser la notion des services publics et d'examiner pourquoi, dans certains cas, l'Etat abandonne à des particuliers un rôle important dans ces services, rôle qu'on pourrait concevoir d'après un examen superficiel, rempli par l'Etat.

Nous distinguons, en effet, le service public au sens large et le service public au sens étroit du mot. Il y a, à notre avis, dans les services publics une part, qui appartient à l'Etat comme souverain et où les particuliers n'ont aucun rôle à jouer et il y a une autre part, où l'Etat admet la collaboration des simples particuliers, ne se réservant qu'un droit de contrôle.

A. Prenons, par exemple, le service de justice : ce ne sont pas seulement des fonctionnaires, qui coopèrent à l'œuvre de la justice : il y a des officiers

ministériels, des avocats. Pourquoi ne pas avoir des avocats fonctionnaires, des avoués fonctionnaires ? Pourquoi autoriser les officiers ministériels à exiger de leurs clients des frais considérables ? Pourquoi leur permettre de fonder des compagnies puissantes, alors que les syndicats de fonctionnaires sont sévèrement prohibés ?

Le but du législateur est évidemment le suivant. L'office du juge est d'examiner avec impartialité les espèces qui lui sont soumises, il n'a qu'à trancher dans le calme de son intelligence et de sa conscience les cas litigieux. Mais, pour qu'une affaire soit en état d'être jugée, que de démarches à faire, que de difficultés à résoudre, que de responsabilités à encourir. Lorsqu'une affaire est soumise au juge, les points saillants du procès ont été mis en lumière par les conclusions des parties, ainsi que les solutions de la jurisprudence. Tout le tracas des affaires est évité au magistrat, toute la peine réservée aux hommes de loi qui occupent pour les parties en cause. Ne voit-on pas de suite, pourquoi on ne peut faire d'un avoué, d'un avocat des fonctionnaires ? Consentiraient-ils à donner aux affaires des autres cette sollicitude qu'on réserve en général pour ses propres affaires, s'ils n'avaient à compter que sur un traitement fixe ? Et les responsabilités qu'ils pourraient encourir comme fonctionnaires, l'Etat n'aurait-il pas à en prendre sa part ?

On trouve une application récente des idées que nous venons de développer dans la distinction que

la loi sur les erreurs judiciaires a établie entre les décisions des juridictions criminelles et les décisions des juridictions civiles. Ces dernières ne peuvent être l'objet d'une révision. Pourquoi ? C'est qu'en matière criminelle, le rôle principal, essentiel, est joué par l'Etat, qui intervient par ses agents de police, ses juges d'instruction, l'individu disparaît en quelque sorte, la répression devient une affaire d'Etat. Au contraire, dans les procès civils, l'Etat joue un rôle moins important, puisqu'il n'est pas partie intéressée dans l'action. Si le juge a mal jugé au civil, c'est en grande partie par la faute de l'individu ou de ceux qui ont en mains ses intérêts. Dans la plupart des cas, si une affaire est perdue au civil, par celle des parties, qui a le droit pour elle, la victime de l'erreur judiciaire pourra se retourner contre son notaire, son agent de change, son avoué.

B. Le droit exclusif de battre monnaie, dont jouit l'Etat, nous fournit un autre cas d'application de la distinction, que nous venons de faire. La monnaie est une marchandise, mais elle perdrait ses qualités au point de vue des échanges si l'estampille d'un Etat ne venait pas lui donner les caractères d'authenticité, de fixité, de poids et de titre qui en garantissent la valeur. L'empreinte officielle dispense de deux opérations bien compliquées : le pesage et l'essai du métal. Il y a encore une autre raison pour faire de la monnaie un service public, c'est la question du frai. Qui devra supporter le frai, c'est-à-dire l'usure de la monnaie, qui lui enlève sa force libé-

ratoire. Sera-ce le dernier détenteur? Cette solution aurait de graves inconvénients. C'est l'Etat, qui devra supporter le frai, puisque la monnaie s'est usée à circuler de mains en mains et que d'autre part, l'Etat a une compensation aux pertes qu'il éprouve par suite du frai dans le droit régalien qu'il possède d'émettre de la monnaie de billon, c'est-à-dire de la monnaie dont la valeur nominale est supérieure à la valeur réelle.

« Mais là se borne le rôle de l'Etat, lui laisser
« comme au moyen âge le droit exclusif d'émettre
« de la monnaie, offre plusieurs inconvénients, dont
« le principal est de donner au souverain la tenta-
« tion de faire du monnayage un moyen de fiscalité
« ou de spéculation. Puis, la quantité de monnaie
« utile dépend de causes multiples dont l'influence
« pourrait être mal calculée par voie d'autorité. L'of-
« fre de numéraire doit se régler d'après les lois
« de la valeur comme celle des autres marchan-
« dises » (1).

Un exemple fera comprendre combien il est difficile de déterminer la quantité de monnaie nécessaire à un pays et les inconvénients qu'il y aurait à faire l'Etat juge du chiffre de monnaie à émettre. La France possède 8 milliards de monnaie, l'Angleterre se contente de trois milliards et demi, car elle sait mieux que nous user des titres fiduciaires : lettres de change, chèques, etc. Or le capital employé au service monétaire n'est pas un capital productif et,

1. Cauwès, *loc. cit.*, t. 2, p. 170.

en calculant sur un taux d'intérêt de 3 1/2 0/0, nos 8 milliards représentent un intérêt de 258 millions, alors que les trois milliards et demi de l'Angleterre ne représentent qu'un intérêt de 106 millions. On voit donc la perte à laquelle s'exposerait l'Etat, s'il voulait se charger de l'émission des monnaies. C'est aux particuliers à comprendre l'utilité des monnaies de papier et à restreindre par suite le plus possible l'intermédiaire coûteux des monnaies métalliques.

L'histoire récente des Etats-Unis va nous fournir le commentaire des principes que nous venons de rappeler (1).

Les silvermen ou propriétaires et actionnaires de mines d'argent aux Etats-Unis avaient donné un immense développement à la production de ce métal. Depuis 1878, elle avait passé de 78.200.000 onces à 142.500.000 onces en 1891. Pour soutenir le prix de l'argent, ramené de 52 3/4 pence l'once à 42 3/4, les silvermen obtinrent en 1878 le vote du Bland Bill et en 1890 le vote du Sherman Act obligeant le Trésor de la Confédération à acquérir une quantité déterminée d'onces, portée en 1890 à 4 millions 500.000 par mois. D'après un rapport du directeur de la Monnaie à Washington, du 28 février 1878 à fin 1893, le Trésor des Etats-Unis acheta 459.946.701 onces d'argent, soit une valeur monétaire de plus de 2 milliards 900 millions de francs ; le coût d'achat pour

1. Nous puisons dans l'*Economiste français* les renseignements nécessaires sur la crise qui fut occasionnée aux Etats-Unis par les erreurs en matière monétaire.

le Trésor avait été de 464.210.262 dollars, soit 2.404.609.157 francs.

Le résultat direct de ces mesures fut un trouble profond dans la circulation monétaire et fiduciaire des Etats-Unis. Les meilleures valeurs américaines éprouvèrent une baisse sérieuse tant à Londres qu'à New-York. Cette baisse se communiqua aux marchandises. Les retraits de dépôts se multiplièrent. Beaucoup de banques durent suspendre leurs paiements. Pour l'année 1893, on compta 15.560 faillites (51 0/0 de plus que l'année précédente) avec un passif total de deux milliards, quatre fois autant qu'en 1892.

Aussi, après de vives discussions, la Chambre des représentants vota l'abrogation de la loi Sherman.

L'attitude énergique du président Cleveland fut pour beaucoup dans la solution de cette crise. Il disait dans un message : « le peuple des Etats-Unis a
« le droit d'avoir une monnaie de bon aloi et stable,
« reconnue comme telle sur tous les marchés du
« monde... Il ne serait pas raisonnable, pour laisser
« une confiance exagérée et irrationnelle dans notre
« force et nos ressources nationales, de mettre en
« péril le bon aloi de la monnaie du peuple améri-
« cain ».

Les erreurs monétaires des Américains ne provenaient pas seulement de la campagne organisée par les Silvermen, il s'était créé tout un parti, qui se basant sur cette croyance erronée, base du système mercantile, que les salaires et les prix dépendent de

quantité de monnaie, réclamait la frappe libre de l'argent. Le populist party, qui a en mains la direction politique des grandes associations ouvrières, est tout à fait acquis au libre monnayage de l'argent.

Le point de départ des erreurs monétaires des Américains date de l'époque de la guerre de Sécession. Le Trésor se fit alors autoriser à émettre du papier-monnaie pour une valeur, qui finit par atteindre 450 millions de dollars (2 milliards 250 millions de francs). On eut le tort, une fois la paix revenue, de ne pas racheter la totalité de cette somme. Il reste aux Etats-Unis pour 356 millions de dollars (1.850 millions de francs) de ces billets en circulation et la circulation fiduciaire se compose pour les $\frac{5}{6}$ environ de ces billets d'Etat et pour $\frac{1}{6}$ environ de billets de banque.

L'Etat américain avait eu grand tort de s'arroger ainsi le droit presque exclusif d'émettre des billets. L'expérience et le raisonnement démontrent, en effet, que le gouvernement, de sa nature même, n'est pas qualifié pour émettre les moyens de circulation que demande le commerce. Le vrai billet de banque diffère fort peu d'un chèque. L'un et l'autre ne doivent être créés qu'en raison des besoins du commerce, leur augmentation et leur diminution sont réglées par ces besoins. Les faits changent lorsque l'Etat usurpe les fonctions d'une banque et émet des billets. Les théories les plus récentes du droit commercial enseignent qu'il y a identité absolue de

nature entre le billet de banque et les effets de commerce.

Donc l'idée qu'un acte du souverain crée la monnaie, qu'il peut donner à un morceau de papier ou de métal telle valeur qu'il lui plait, est en contradiction avec les principes économiques et avec les données de l'histoire.

13. Les développements dans lesquels nous venons d'entrer vont nous permettre de trancher une question, qui nous servira d'utile transition aux matières, qui font le principal sujet de notre étude. Il s'agit de la question si souvent agitée de la contribution des compagnies d'assurance-incendie à l'entretien des sapeurs-pompiers.

Ce problème est d'une grande importance pour notre étude, car il permet de déterminer nettement ce qui, relativement au sinistre d'incendie, doit être considéré comme service public et ce qui, dans le même domaine, doit rester confié à l'initiative privée.

Un auteur allemand (1), soutient que l'assurance n'est qu'une branche particulière parmi les méthodes imaginées pour triompher des hasards dangereux, qui menacent l'humanité. Il y a, dit-il, deux autres remèdes contre les sinistres. On peut d'abord, empêcher l'événement fâcheux de se réaliser, et, d'autre part, si malgré toutes les précautions prises,

1. Emanuel Herrmann: *Die Theorie der Versicherung vom wirtschaftlichen Standpunkte.*

le sinistre se réalise, on peut au moins lui empêcher d'étendre ses ravages et supprimer toute circonstance de nature à favoriser son extension. L'assurance n'intervient que tout à fait comme dernier remède et pour réparer les conséquences du sinistre, qu'on n'a pu éviter. Ainsi donc : prévenir le danger, le circonscrire dans des limites aussi étroites que possible, enfin réparer ses conséquences dommageables : voilà l'œuvre sociale à réaliser en face des fléaux, qui menacent l'humanité.

Un économiste que nous aurons souvent l'occasion de citer, le professeur Wagner (1), a tiré d'audacieuses conséquences de la théorie que nous venons de citer. Il soutient qu'il y a solidarité absolue entre les trois méthodes précédentes et que l'Etat qui organise la lutte contre l'incendie, tant par des mesures de police pour la surveillance des immeubles dangereux au point de vue du feu que par l'organisation des compagnies de sapeurs-pompiers et le service des eaux, doit logiquement organiser le service des assurances.

On ne saurait trop insister sur les dangers de la doctrine que nous venons d'exposer parce qu'elle est générale et peut servir d'argument en faveur de l'exploitation de toutes les branches d'assurances par l'Etat. En effet, on peut dire que l'Etat joue un rôle qui rentre dans ses attributions de police et qui consiste à prendre toutes les mesures nécessaires pour écarter de la collectivité les dangers qui

1. Adolph Wagner : *Der Staat und das Versicherungswesen*.

la menacent. Ainsi l'Etat, par des mesures en faveur du reboisement, peut exercer une influence décisive sur le régime des eaux et par suite éviter dans une large mesure au territoire les fléaux de la sécheresse, des avalanches, de la grêle. De même en matière d'assurance-vie, l'Etat exerce une influence sur la longévité des citoyens par les mesures de police sanitaire : police de l'alimentation, de l'industrie, de la salubrité.

Nous pourrions énumérer tous les fléaux et constater que l'Etat peut exercer par son abstention une influence indirecte sur leur naissance et leur développement.

Mais doit-on aller pour cela jusqu'au bout de la théorie du professeur Wagner ? Non, car d'abord l'Etat n'est pas seul à jouer un rôle dans les mesures que nous avons énumérées ci-dessus ; il est puissamment aidé par les associations libres : ainsi les associations syndicales ont pour but le plus souvent la défense d'une partie du territoire contre les dommages qui pourraient être causés par les eaux et ce système n'a pas encore donné tous les bienfaits qu'on en peut attendre.

D'autre part, reconnaître qu'il y a solidarité entre les trois méthodes que nous avons indiquées et dire que si l'Etat ne peut empêcher l'éclosion et les ravages du sinistre, il devra assurer les citoyens contre les dommages, qui pourront leur advenir, c'est ouvrir la voie à bien des utopies. En effet, plusieurs propositions de lois ont été déposées devant

nos assemblées politiques dans le but de garantir les agriculteurs contre les divers fléaux, qui détruisent les récoltes : grêle, gelée, maladies cryptogamiques, invasions des insectes. Proposer l'assurance contre de pareils fléaux, c'est oublier que dans bien des cas, ce serait diminuer la vigilance du propriétaire, qui se sentirait à l'abri et ne se donnerait plus la peine d'appliquer les mesures prescrites par nos lois administratives pour la lutte contre les parasites de l'agriculture : échenillage, etc.

De ce que l'Etat en vertu de son pouvoir général de police prend des mesures contre la naissance et la propagation des sinistres, conclure qu'il doit assurer contre les conséquences dommageables de ces mêmes sinistres, c'est se faire une idée très fausse des attributions de l'Etat.

Il y a, en effet, une différence énorme entre l'hypothèse de l'Etat prenant des mesures en vue d'empêcher la naissance ou l'extension d'un sinistre et celle d'un assureur, qui s'engage à indemniser ses clients contre les suites de ce sinistre. Si pour un motif quelconque, l'Etat ne parvient pas à se rendre maître du sinistre, si son intervention est stérile, il n'encourt aucune responsabilité et ne doit aucune indemnité aux victimes. L'assureur, au contraire, s'engage à indemniser l'assuré contre les dommages prévus au contrat, il encourt par suite une responsabilité souvent considérable.

Aussi doit-on repousser la qualification d'assurance préventive donnée aux deux premiers termes

de la classification d'Herrmann, bien qu'elle ait été proposée par un économiste éminent (1). L'Etat en organisant la lutte contre le sinistre n'assure pas les citoyens, puisqu'il ne s'engage pas à les indemniser, s'il reste impuissant dans sa lutte contre les fléaux.

Faisons l'application plus spéciale des idées que nous venons d'analyser à la matière de l'assurance-incendie. Un point est certain : s'il existe des prescriptions pénales très sévères contre les incendiaires, une police très minutieuse pour la surveillance des établissements dangereux au point de vue des incendies et pour celle des constructions ; s'il existe une organisation très complète du service des eaux et des compagnies de pompiers, les incendies seront bien moins redoutables et les indemnités d'assurance par suite bien moins considérables. Cela veut-il dire qu'on doit faire de l'assurance un service public, comme le voudrait M. Wagner ?

Incontestablement tout ce qui est mesure de police ou organisation des sapeurs-pompiers est service public, parce qu'il s'agit ici d'actes, qui pour être convenablement réalisés entraînent actes de puissance publique, mesures coercitives, tous pouvoirs qu'on ne peut concevoir aux mains d'individus ou d'associations libres.

M. Wagner donne pour justifier la solidarité qu'il attribue aux trois méthodes analysées par Herrmann la raison suivante : les dépenses relatives aux mesures de police des incendies et au service des pom-

1. M. Chaufton, dans son beau livre sur les assurances.

piers ne sont pas supportées par ceux qui en profitent, ce n'est pas la victime du sinistre qui les paie, ce sont les deniers publics ; or, toute mesure efficace en vue de prévenir les incendies augmente les bénéfices de l'assurance, puisque les sinistres diminuent, il est juste alors que la société qui organise la lutte contre l'incendie bénéficie de l'excédent du chiffre des primes sur le chiffre des indemnités, donc l'assurance doit être un service public.

Nous ne donnerons pas en ce moment toutes les raisons qu'on peut opposer au savant auteur. Mais nous nous bornerons à constater que M. Wagner s'inspire ici visiblement de la théorie fiscale des « Gebühren ». Ceci mérite quelques explications.

La principale ressource des Etats modernes est l'impôt, c'est-à-dire un prélèvement sur les ressources des citoyens, non en raison des services qu'ils reçoivent de l'Etat, mais eu égard surtout à leurs facultés. Au moyen âge, il en était autrement. Le seigneur puisait la plus grande partie de ses ressources dans les revenus de son domaine, mais il percevait aussi sur ses vassaux une foule de redevances sous la forme notamment de droits de justice et de banalités. Quand le seigneur réclamait cette dernière catégorie de droits, il se basait sur un service directement rendu au vassal et il exploitait une sorte de monopole.

La littérature fiscale allemande nous montre la persistance de ce système. Elle ménage, en effet, à côté des impôts proprement dits une place à ce

qu'elle désigne sous le nom de « Gebühren ». Ce sont des taxes perçues à raison d'un recours à l'autorité publique, d'un service ou d'un privilège, dont elle fait payer le prix. Ainsi les droits d'enregistrement, de timbre, les frais de justice que nous sommes habitués à considérer comme de véritables impôts sont rangés parmi les « Gebühren » avec les taxes postales, les droits de monnayage et les péages.

Faisant application à la matière de l'assurance de la théorie des « Gebühren », M. Wagner veut que les bénéfices réalisés sur l'assurance soient employés à payer les frais de la police des incendies et du service des pompiers, puisque c'est grâce à l'existence de ces deux institutions que les incendies ne font pas plus de ravages.

C'est là une conception trop étroite. Qu'il nous suffise de rappeler que notre conception fiscale est tout autre. L'Etat en organisant un service ne songe pas à le faire rémunérer directement par les citoyens, qui s'adressent à lui pour réclamer la prestation du service, il fait appel à l'impôt et c'est ainsi que les services publics sont payés par la collectivité tout entière.

La solution contraire serait pleine de dangers et nous allons nous en rendre compte en examinant la question de savoir s'il serait juste, comme on l'a demandé parfois, de faire payer par les compagnies d'assurances l'entretien des compagnies de sapeurs-pompiers.

Beaucoup de personnes, en effet, ne vont pas aussi loin que M. Wagner et ne voudraient pas que l'Etat se fit assureur, mais elles trouveraient tout naturel de faire supporter par les compagnies d'assurances l'entretien des pompiers. C'est oublier que ce qu'ont en vue les municipalités organisant un service de secours contre l'incendie, ce n'est point l'avantage du propriétaire dans l'immeuble duquel le feu se déclare, ou celui de son assureur, mais l'intérêt supérieur de la sécurité générale de la commune. Faire payer au propriétaire sinistré ou à son assureur la dépense, qui résulterait des secours apportés par les pompiers serait injuste, car dans la plupart des cas où l'incendie a quelque gravité, c'est moins le propriétaire, chez qui l'incendie s'est déclaré, qui bénéficie des secours apportés par les pompiers, que les voisins, puisque souvent on est obligé, pour faire la part du feu, de sacrifier la maison, où l'incendie a pris naissance afin de protéger les maisons environnantes.

Il ne serait pas plus équitable de faire supporter les frais d'extinction des incendies par les compagnies d'assurance, car elles seraient obligées de majorer leurs primes et la charge de la contribution retomberait alors exclusivement sur les propriétaires assurés à l'exclusion des propriétaires non assurés, qui cependant sont plus intéressés que les premiers à une bonne organisation des secours contre l'incendie.

La distinction que nous avons soigneusement

établie entre les services publics et les fonctions privées nous permet de donner un argument décisif contre la thèse que nous combattons. L'organisation des secours contre l'incendie est un service public communal, qui sera rémunéré, comme tous les services publics, par l'impôt, c'est-à-dire par une contribution en rapport avec les facultés du contribuable.

Toute autre solution est arbitraire. Frapper les compagnies d'assurances d'une taxe spéciale pour subvenir aux frais des pompiers est une dérogation au principe de l'égalité devant l'impôt, puisque le service de sûreté contre l'incendie n'est pas organisé au bénéfice exclusif des compagnies d'assurances.

Il n'est pas mauvais de rappeler à cette occasion que le fisc frappe lourdement l'industrie de l'assurance-incendie et que par conséquent elle contribue pour une part déjà considérable aux charges du pays.

Un document que nous aurons souvent l'occasion de citer, le mémoire présenté au Parlement par le syndicat des compagnies à primes fixes contre l'incendie, en 1895, nous donne de nombreux détails sur les impôts payés par les compagnies.

Ainsi en 1893, alors que les compagnies avaient péniblement obtenu un bénéfice industriel de 4.477.281 fr., l'Etat leur a réclamé une somme cinq ou six fois plus élevée.

On lit, en effet, dans le *Bulletin de statistique et de*

législation comparée, octobre 1894, pages 357 et 364, qu'en 1893, les compagnies d'assurances et les mutuelles ont perçu gratuitement et versé au Trésor :

1° Pour l'impôt d'enregistrement. 12.789.566 fr.

2° Pour l'impôt du timbre. 6.468.582 »

Total. . . . 19.258.148 »

Il faudrait ajouter l'Algérie soit
au minimum. 203.508 »

19.461.656 »

Il faut ajouter également :

L'impôt de 4 0/0 sur les dividendes. 581.246 »

L'impôt des patentes payé par les compagnies 543.623 »

Les frais de poste payés par l'administration des compagnies. . . . 660.540 »

Total. . . . 21.247.065 »

Il faudrait citer encore :

L'impôt des patentes payé par les agents principaux et par les compagnies étrangères ;

Les timbres quittances et les timbres de dimension à la charge des compagnies et des assurés ;

Les frais de poste et de télégraphe à la charge des agents principaux et des compagnies étrangères ;

Les droits de timbre et de transmission relatifs à la vente des actions ;

Les frais judiciaires, droits de condamnation, etc.

Des renseignements statistiques contenus dans le mémoire précité du syndicat établissent, que pendant la période 1879-1893 le chiffre des impôts versés au trésor par les compagnies d'assurance-incendie, soit 221.474.040 fr. représente plus du double du total des bénéfices industriels, qui n'a atteint que 100.134.976 fr. pendant la même période.

Et cependant dans cette somme de plus de 221 millions ne figurent pas :

1° Les impôts payés par les compagnies étrangères opérant en France ;

3° Les impôts payés par les compagnies disparues depuis 1879 ;

3° Les impôts payés par les mutuelles, qui atteignent plusieurs millions ;

4° Les droits de transferts d'actions, les timbres quittance et les timbres d'affiches ;

5° La partie de la contribution des patentes, payée par les agents des compagnies ;

6° Les frais de poste et de télégrammes payés par les compagnies et leurs agents.

Les compagnies prennent donc largement leur part des charges du pays, il n'y a donc aucune raison pour créer contre elles une nouvelle catégorie d'impôts. La Chambre des députés l'avait bien compris, puisqu'elle repoussa une proposition de loi de MM. Hubbard, Périllier et Montaut, qui avait pour but d'imposer aux compagnies d'assurances à primes,

françaises ou étrangères ainsi qu'aux mutuelles une taxe spéciale de 1 1/2 0/0 sur l'ensemble des primes perçues pour l'assurance des meubles ou immeubles situés sur le territoire français. Les fonds provenant de cette taxe devaient être répartis par le ministre de l'intérieur, à titre de subvention aux communes pour le service des sapeurs-pompiers communaux. Vivement combattue par MM. Rouvier et Peytral, la proposition Hubbard fut repoussée par 414 voix contre 106.

Mais la loi de finances du 13 avril 1898, articles 17 et 18, a augmenté les charges fiscales de l'assurance privée. D'après cette loi, les compagnies et sociétés d'assurances françaises et étrangères contre l'incendie, à l'exception des caisses départementales, sont assujetties à une taxe fixe annuelle, à raison de six francs par million sur le capital qu'elles assurent en France.

On ne saurait trop blâmer cette insistance du Parlement à majorer les charges de l'assurance. Les taxes sur cette industrie ont aux yeux du fisc le grand avantage d'être d'un recouvrement facile : le nombre des contribuables étant très limité et les opérations de l'assureur étant d'une surveillance commode pour les agents de l'administration. Mais on arrive ainsi à augmenter les charges des citoyens prévoyants, qui supportent en définitive les charges fiscales des compagnies.

On devrait tenir compte des observations présentées par le bureau fédéral suisse des assurances

dans son rapport paru en 1892. Ce document fait observer qu'on n'a jamais songé à imposer à ceux qui ne veulent pas s'assurer et qui s'en remettent entièrement à la garde du service des pompiers une contribution spéciale pour ce service, leur seule ressource en cas d'incendie. Bien au contraire, on rejette en grande partie les frais de ce service sur les citoyens déjà assurés, pour lesquels il est moins nécessaire, car les contributions que l'on demande aux sociétés retombent sur les assurés.

Dans quelques cantons suisses, la taxe industrielle sur les opérations d'assurances est fixée d'une manière analogue pour les compagnies d'assurances et pour les auberges.

Il est fâcheux qu'on ne songe pas plutôt à supprimer les impôts sur les assurances, mesure que l'Angleterre a prise depuis longtemps.

DEUXIÈME PARTIE

L'ASSURANCE CONTRE L'INCENDIE

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION ACTUELLE DE L'ASSURANCE CONTRE L'INCENDIE

14. L'assurance contre l'incendie est actuellement pratiquée par des compagnies d'assurances à primes fixes, par des sociétés d'assurance mutuelle et dans certains pays par des sociétés publiques (1).

Il y a donc un fait essentiel à noter dès le début de notre étude, c'est que l'assurance est une entreprise qui dépasse les forces d'un individu isolé, elle est toujours aux mains d'un groupement. C'est même l'association sous sa forme la plus large, celle de la société anonyme, qui est l'organisation d'assurance-incendie la plus populaire. Elle offre, en effet, deux avantages précieux au point de vue spécial de notre matière : celui de n'engager personnellement aucun des associés au-delà de la mise convenue et

1. Pour le moment nous envisagerons les deux premières formes. Dans notre troisième partie, nous verrons l'organisation des Sociétés publiques d'assurance en Suisse et en Allemagne et dans notre quatrième partie, l'organisation des Caisses départementales françaises.

de fractionner les risques de l'entreprise sur un très grand nombre de têtes.

15. Mais cependant l'assurance mutuelle fait une concurrence très vive à l'assurance à primes et il est nécessaire de fixer par un parallèle minutieux les avantages et les inconvénients respectifs de ces deux systèmes.

A. La distinction capitale consiste en ce que l'assurance à primes est une combinaison à forfait intervenue entre l'assureur et l'assuré. Moyennant une somme fixée à l'avance et pour un laps de temps déterminé, dix ans d'ordinaire, l'assureur s'engage à couvrir l'assuré contre les risques prévus au contrat. Les assurés sont étrangers les uns aux autres.

Dans l'assurance mutuelle, au contraire, l'engagement de l'assuré n'est pas rigoureusement limité, au moment de la conclusion du contrat ; en effet, dans cette combinaison, le contrat se forme entre un groupe de propriétaires soumis à des risques aussi égaux que possible, qui s'engagent à se garantir réciproquement contre les chances d'incendie, qui menacent leurs biens. Ici donc chaque contractant joue le rôle d'assureur et d'assuré. Il y a société entre les membres de la mutuelle.

Il semble donc qu'il y a une différence radicale entre les deux combinaisons : l'une serait audacieuse dans ses entreprises, ferait rayonner ses opérations dans tout l'univers ; l'autre, au contraire, aurait un rôle plus modeste, son succès exigeant qu'elle n'ait pour adhérents que des gens connus les uns des

autres pour leur probité, leur fidélité à remplir leurs engagements.

Mais, par le fait de l'accumulation de réserves considérables entre les mains de certaines mutuelles, la distinction n'est pas aussi tranchée. Les revenus importants de ces réserves ont permis de réduire le chiffre des cotisations et de fixer un certain maximum à ces mêmes cotisations. De cette façon, l'assuré d'une mutuelle n'a pas à craindre de se voir réclamer des cotisations trop élevées.

Le législateur lui-même est intervenu dans cette importante question de façon à mettre les adhérents des mutuelles à l'abri contre les engagements imprudents. L'article 29 du décret du 22 janvier 1868 décide que les tarifs annexés aux statuts doivent fixer, par degrés de risques, le maximum de la contribution annuelle, dont chaque sociétaire est passible pour le paiement des sinistres. Ce système a l'inconvénient de laisser les assurés à découvert, si le chiffre des sinistres dépasse le fonds garanti par la société. Mais en revanche, il a l'avantage de donner à la cotisation un des caractères les plus essentiels de la prime : la fixité, mais une fixité relative.

Aussi les mutuelles, munies de grosses réserves, peuvent-elles étendre leurs opérations à un territoire assez vaste ; il y en a qui assurent des immeubles dans toute la France.

B. Mais le domaine de l'assurance mutuelle est beaucoup moins vaste que celui de l'assurance à primes. L'assurance à primes est seule possible

lorsque les risques sont très inégaux entre les assurés. Comment former une association entre individus, dont les uns courent de gros dangers, tandis que les autres n'en ont à craindre que d'insignifiants ? Les seconds paieraient pour les premiers et la réciprocité d'engagements ne serait pas sérieuse. Aussi les mutuelles sont-elles plus difficiles que les compagnies pour l'admission des assurances.

Depuis 1870, plusieurs tentatives ont été faites pour soustraire certains risques aux prétendues exigences des compagnies à primes et des mutuelles se sont formées pour grouper des industriels, qui courent des risques professionnels analogues (1). Mais ces tentatives n'ont pas été heureuses. Nous citerons une des plus intéressantes.

Les grands magasins de nouveautés, ayant en quinze ans occasionné aux compagnies une charge de 14 millions 1/2 une modification des tarifs a été rendue nécessaire. Nos compagnies, suivant l'exemple des pays étrangers, ont taxé fortement cette catégorie de risques. Ainsi le Printemps et la Place Clichy sont tarifés à 5 0/00 ; le Tapis-Rouge, la ville de Saint-Denis, le Petit-Saint-Thomas ont été taxés à 6 0/00.

A la suite de ce relèvement de tarifs, la chambre syndicale des tissus et matières textiles nomma une commission, qui conclut que le groupement en une mutualité spéciale des négociants en nouveautés et tissus procurerait à ses adhérents une économie annuelle considérable.

1. Pour les détails, voir Hamon, *Histoire générale de l'assurance*, p. 470.

Cette conclusion était-elle justifiée ? Non, car il faut savoir que les magasins de tissus en gros ou en détail et leurs congénères, merciers, bonnetiers, etc., sont soumis à un tarif très faible 0,75 0/00 sur marchandises. Dans ces conditions, quel avantage offrirait la création d'une mutualité ?

En effet, ou les tissus seront assurés en dehors des grands magasins de nouveautés et l'économie ne sera pas alors bien considérable et on perdra l'avantage de la fixité de la prime, — ou bien la mutuelle aura pour adhérents les grands magasins et ses tarifs devront par suite être augmentés, au détriment des négociants en tissus.

Cette mutuelle courrait d'ailleurs des risques énormes. Le Louvre a un total assuré de 26 millions 1/2 sur marchandises, le Bon Marché plus de 24 millions, — qu'un sinistre fasse disparaître un de ces établissements et le fonctionnement de la mutuelle serait compromis.

Seules les compagnies à primes peuvent assurer des risques aussi considérables : avec des risques très importants, dangereux et de nature très diverse une organisation sérieuse de mutualité n'est pas possible.

C. Dans l'assurance à primes, le but de l'assureur est de réaliser des bénéfices. Cette idée de spéculation est une des différences fondamentales, qui séparent les deux espèces d'assurances. Des auteurs refusent par suite aux mutuelles le caractère de société. Un élément essentiel du contrat de so-

ciété fait défaut : le profit à réaliser. Les membres de la mutuelle cherchent seulement à éviter une perte.

Cette distinction a une importance capitale, car elle va nous permettre de discuter la question de savoir : si une mutuelle est une véritable société et le cas échéant, si cette société a la personnalité civile.

a) L'article 1832 C. civ. exige pour qu'il y ait société que « deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre quelque chose en commun, dans la vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter ».

Les associations d'assurance mutuelle rentrent-elles dans cette définition ? Elles ont le caractère d'un contrat, puisqu'elles se forment par la convention. Il y a bien également « mise en commun de quelque chose ». Mais quel sens faut-il accorder au mot « bénéfice ». Les Institutes et le Digeste considéraient déjà la possibilité d'un bénéfice comme un élément essentiel du contrat de société, mais au lieu d'entendre exclusivement par bénéfice une augmentation de patrimoine, on entendait désigner un avantage appréciable en argent (Ulpien, loi 55. *Dig. Pro socio*, § 13). Ainsi Ulpien admet qu'il y a société dans l'hypothèse de l'acquisition en commun d'une parcelle de terre pour empêcher qu'il y soit bâti des édifices, qui enlèveront la vue, dont les parties jouissaient.

Mais] le droit français exige pour qu'il y ait société qu'il y ait un bénéfice à partager. Aussi « la

« vue d'un bénéfice à partager, étant l'une des conditions essentielles du contrat de société, il s'ensuit que l'association formée uniquement dans le but de répartir entre plusieurs le dommage subi par un seul afin de l'amoindrir, en un mot, que les associations d'assurance mutuelle contre tel ou tel fléau ne sont pas des sociétés dans le sens strict du mot, bien que dans l'usage et même dans les actes de l'autorité administrative on les qualifie de la sorte » (1).

Ce serait faire violence au texte de l'article 1832 Code civil que de vouloir faire rentrer dans ses termes l'assurance mutuelle, mais pour des raisons d'un haut intérêt pratique, on doit admettre que les mutuelles sont des associations, jouissant de la personnalité civile.

b) Notre savant maître, M. Lyon-Caen, a contesté dans une note contenue dans le recueil de Sirey (2), que l'association d'assurance mutuelle fût une personne morale ayant comme les sociétés d'assurances à primes une existence distincte de celle des associés. M. Lyon-Caen reconnaît qu'au point de vue pratique, cette solution peut avoir des conséquences très fâcheuses, notamment que le directeur d'une mutuelle ne peut pas plaider dans l'intérêt social sans faire figurer les noms des mutualistes dans les actes de procédure. Or, il y a des mutuelles qui comptent plus de 100.000 adhérents.

1. Paul Pont, *Sociétés*, t. I, n° 71.

2. S. 87. 2. 121, note.

Mais pour reconnaître la personnalité civile des mutuelles, il faudrait un texte de loi qui n'existe pas.

Nous ne croyons pas qu'on puisse adopter cette opinion du savant auteur et nous pensons, qu'aussi bien pour la période antérieure au décret du 22 janvier 1868 que pour la période où ce décret a été mis en vigueur, on doit admettre que les mutuelles ont joui de la personnalité civile.

Pour la période antérieure au décret de 1868, un avis du Conseil d'Etat, du 30 septembre-15 octobre 1809, qui est le premier document législatif se rapportant aux assurances mutuelles, déclarait, « que
« ces engagements et leur exécution pouvant par
« leur mesure comme par leur mode intéresser
« l'ordre public, les statuts qui les expriment doi-
« vent préalablement être soumis à l'autorisation
« du gouvernement » (1).

Aussi, de 1809 à 1867, toutes les sociétés d'assurance mutuelle furent-elles soumises à l'approbation du gouvernement et une ordonnance du 12 juin 1842 organisa une surveillance spéciale de ces sociétés. Cette surveillance était faite par une commission de cinq membres, nommés par le ministre du commerce et présidée par un maître des requêtes au Conseil d'Etat. Un décret du 16 janvier 1854 confia cette surveillance aux inspecteurs des finances.

1. Nous n'insisterons pas sur les controverses auxquelles a donné lieu cet avis du Conseil d'Etat, qu'on a souvent considéré comme inconstitutionnel. La controverse fut tranchée par un arrêt de cassation (D. P. 57. 1. 201).

Pour cette période, il est difficile de contester aux mutuelles la personnalité civile. En effet, les statuts de ces sociétés étaient soumis à l'approbation de l'Etat, or les fondateurs avaient l'habitude d'introduire dans leurs statuts des articles, qui supposaient la personnalité de la société. Une fois les statuts approuvés, la personnalité résultait logiquement de cette approbation.

Mais que faut-il décider pour la période régie par le décret du 22 janvier 1868. Ici, l'explication que nous venons de donner serait sans valeur, puisqu'il n'y a plus intervention de l'Etat dans la création des sociétés. Il faudrait alors un texte de loi, accordant la personnalité aux mutuelles et ce texte n'existe pas, nous objecte-t-on.

Il n'est pas nécessaire que la loi accorde expressément la personnalité à un groupement pour qu'on soit autorisé à reconnaître à ce groupement la personnalité civile. Ainsi en matière de sociétés commerciales, la loi n'admet pas expressément leur personnalité, elle ne fait que des applications pratiques du principe de la personnalité. Or, le décret du 22 janvier, sans parler formellement de la personnalité des mutuelles, contient des dispositions, qui admettent implicitement cette personnalité. Les articles 9, 17, 21, 24, 25, 40, contiennent l'expression de « siège social », or, c'est l'expression qui est employée par l'article 69 C. pr. civ. pour désigner le lieu où peuvent être assignées les sociétés de commerce. L'art. 33 décide que « les valeurs cons-

« tituant le fonds de réserve seront immatriculées « au nom de la société », n'est-ce pas là admettre que la société a un patrimoine. Enfin, l'article 25 parle des engagements entre la société et les sociétaires : il y a donc un être moral, qui s'interpose comme titulaire des créances ou dettes que les mutualistes peuvent contracter par le fait de leur adhésion à la société.

Donc si on ne peut pas dire que les mutuelles soient de véritables sociétés au sens de l'article 1832 C. civ., il faut reconnaître que cependant le législateur, dans un but d'utilité générale, leur accorde la personnalité civile.

D. Il existe une dernière différence essentielle entre les compagnies d'assurances à primes et les mutuelles : à la dissolution d'une mutuelle, les réserves devront être réparties entre les sociétaires, tandis que dans l'assurance à primes les réserves sont la propriété des actionnaires.

16. Nous connaissons les différences profondes, qui séparent les deux grandes formes de l'assurance et nous avons vu également pourquoi le champ de l'assurance à primes était beaucoup plus vaste que celui de l'assurance mutuelle.

Les adversaires de l'assurance à primes reconnaissent les avantages de cette organisation. Le professeur Wagner lui-même (1) reconnaît l'esprit d'initiative, la souplesse d'organisation, l'ampleur du

1. *Loc. cit.*, p. 19 et suiv.

champ d'opérations des grandes compagnies d'assurances. « Les sociétés par actions, dit-il, figurent dans
« un rang spécial parmi les représentants de l'organi-
« sation actuelle du capitalisme, elles montrent les
« côtés brillants incontestables de ce régime. Il y a
« en elles toute la puissance de travail des capitaux
« privés associés, que peut développer un person-
« nel intelligent, qui n'a en vue qu'un but lucratif
« et qui trouve tout appui dans ses efforts auprès
« de la direction et des actionnaires. Ces procédés
« de gens d'affaires pour tous les détails de la ges-
« tion ont, en présence des procédés bureaucra-
« tiques des institutions publiques et en pré-
« sence des mutuelles avec leurs moyens empiriques
« et leur sphère d'action moins étendue, mainte-
« cause de succès. On ne peut contester que les
« compagnies d'assurances aient fait beaucoup en
« Allemagne, comme en d'autres pays, pour la vul-
« garisation de l'assurance, particulièrement des
« assurances contre l'incendie et sur la vie. Sous
« un régime de parfaite égalité de droit entre les
« diverses catégories d'assurances, il n'est pas
« invraisemblable qu'elles évinceraient les institu-
« tions publiques d'assurances et les mutuelles
« privées. Maints symptômes d'un pareil résultat
« existent même en Allemagne. »

17. Comment après un tel panégyrique M. Wagner peut-il se déclarer partisan de l'exploitation par l'Etat de toutes les branches d'assurance (sauf l'as-

assurance maritime) ? (1) D'après lui, « l'organisation
« purement privée des rapports d'ordre social sous
« la puissance désorganisatrice de la libre concurrence conduit fatalement à un gaspillage prodigieux de forces productrices et de capitaux pour la communauté tout entière. Dans le domaine de l'assurance, ce gaspillage se laisse facilement démontrer. Ces frais pourraient être évités, si on voulait adopter une autre organisation de l'assurance, c'est-à-dire en créant l'unité de direction et la concentration de l'entreprise entre les mains de quelques grandes institutions publiques » (2).

A. L'argument, à supposer qu'il fût exact, et les faits que nous analyserons ultérieurement démontrent le contraire, prouverait bien au-delà de ce qu'entend prouver M. Wagner et c'est une foule d'entreprises, qui devraient venir grossir les attributions de l'Etat. L'assureur ferait, d'après notre auteur, payer trop cher ses services, il y aurait un écart trop considérable entre le chiffre des primes et le chiffre des indemnités, mais ne sait-on pas que c'est une critique banale, qu'on peut adresser à tous les intermédiaires. Tout le monde est d'accord pour déplorer que les prix du blé et du bétail soient en baisse continue depuis plusieurs années et que cependant

1. Cette restriction que M. Wagner apporte à son système en montre précisément le côté faible, car les raisons qui commandent de laisser l'assurance maritime dans le domaine de l'initiative privée s'appliquent aux autres assurances.

2. Wagner, *loc. cit.*

les prix du pain et de la viande soient restés stationnaires. « Si l'on pouvait chiffrer le tribut total qui « est prélevé sur le public par les intermédiaires, on « en serait épouvanté... En prenant le chiffre minimum de 30 0/0, qui est certainement inférieur « à la réalité et en l'appliquant au total de la consommation de la France, qui est au moins de « 25 milliards, on voit que le tribut prélevé par les « intermédiaires s'élèverait à 7 milliards 1/2, plus « du double de ce que nous payons sous forme « d'impôts » (1).

Envisageons une hypothèse spéciale, la question de l'énorme écart, qui existe entre le prix du blé et le prix du pain (2). Le commerce de la boulangerie n'est devenu complètement libre à Paris que depuis 1863. Un décret de 1854 fixait à 601 le nombre des boulangers à Paris. La population de Paris étant alors de 1.053.000 âmes, cela faisait un boulanger pour 1.752 habitants.

Depuis 1870, le nombre des boulangers s'est singulièrement accru à Paris. En 1874, on en comptait 1.400. En 1880, 1.586 au lieu de 907 en 1862. En juillet 1880, la population parisienne étant d'environ

1. Gide, *Principes d'économie politique*, p. 192 et suiv. — Il faut observer qu'aujourd'hui la France paie près de cinq milliards d'impôts, si on tient compte des dépenses départementales et communales. Sur la même question, Leroy-Beaulieu, *Traité d'économie politique*, t. 1^{er}, p. 172, *Des abus qui peuvent se glisser dans le commerce de détail*.

2. *Economiste français* des 17 et 24 février 1883, *Une contradiction économique*.

ron 2.200.000 âmes, cela faisait une boulangerie pour 1.300 habitants. Comme la consommation du pain par tête n'a pas augmenté, la quantité moyenne de farine employée par chaque atelier n'est plus que de 430 à 450 kilos par jour au lieu de 600 à 640 comme autrefois, par suite un boulanger et sa famille doivent trouver à gagner leur vie avec une production de pain, qui n'est guère en moyenne pour chacun d'eux que les deux tiers de ce qu'elle était il y a vingt ans. Aussi n'est-il pas étonnant que le cours du pain n'ait pas baissé proportionnellement au cours du blé.

Nous voilà donc en présence d'un produit de première nécessité, dont le prix, par suite d'une concurrence excessive entre producteurs, reste trop élevé, pourquoi n'en pas confier le monopole à l'Etat ? Les raisons à donner ne seraient pas plus mauvaises que celles que le professeur Wagner invoque en faveur de son projet d'assurances par l'Etat.

B. Est-ce dans le fait que l'assurance à primes ne peut être exercée que par des sociétés anonymes que M. Wagner espère trouver son argument décisif ? Beaucoup de publicistes prétendent, en effet, que l'industrie organisée sous la forme de grandes sociétés anonymes, peut-être l'objet des mêmes critiques, qu'une organisation de services par l'Etat. Les sociétés anonymes d'après eux, seraient privées de cet aiguillon puissant de l'intérêt personnel, qui fait la valeur des entreprises individuelles. Leur admi-

nistration, fractionnée entre les mains d'un grand nombre de personnes manquerait de souplesse, de rapidité, de conception et d'exécution. Enfin, on pourrait leur adresser le même reproche qu'aux grandes administrations d'Etat, d'être peu économes et de donner lieu à beaucoup de coulage.

Il y a pourtant beaucoup de différences entre l'exploitation des sociétés anonymes et l'organisation d'une grande administration d'Etat. Qui dirige une société anonyme ? C'est une assemblée élue au suffrage censitaire, c'est-à-dire par des actionnaires ayant un chiffre d'actions déterminé, donc la gestion est entre les mains des gens les plus intéressés aux économies et aux entreprises fructueuses, puisque leur revenu en dépend. Au contraire, ce ne sont pas en général les organisateurs des services publics et les fonctionnaires, qui en assurent la marche, qui paient les plus forts impôts. En quoi sont-ils intéressés aux économies ?

De même les sociétés anonymes, vu le cercle considérable de leur action, ont sous leur dépendance une bureaucratie, mais cette bureaucratie est beaucoup plus souple et plus efficace, que celle de l'Etat, « Ayant un but tout à fait spécial, se trouvant dé-
« gagées de toutes les considérations politiques et
« religieuses, n'ayant pas à redouter le populaire
« électoral, assurées de l'appui de leurs action-
« naires chaque fois, qu'elles proposeront une éco-
« nomie, les sociétés anonymes jouissent d'une in-
« dépendance d'allures que l'Etat ne peut pas pos-

« séder.... De 1882 à 1888, les grandes compagnies
« de chemins de fer, émues de leurs moins values de
« recettes, s'ingénèrent à faire des économies et
« arrivèrent à restreindre leurs dépenses : l'une de
« sept ou huit millions par an, l'autre de cinq ou
« six, toutes ensemble d'une quarantaine.... L'Etat,
« surtout l'Etat électif, est dans l'impossibilité d'agir
« ainsi.... Tous ceux qui en vivent étant électeurs
« usent, pour empêcher toute réduction, de leur force
« électorale » (1).

C. C'est pourtant un motif d'économie qu'invoquent les partisans de l'assurance par l'Etat. L'exposé des motifs d'une proposition de loi relative au monopole de l'assurance-incendie contient les allégations suivantes : « De statistiques établies il y a
« dix ans environ, et dont les chiffres sont certainement dépassés aujourd'hui, puisque, depuis l'assurance n'a fait que se développer, il résulte que
« les compagnies à prime fixe, qui assurent contre l'incendie, encaissent chaque année, pour toute la
« France, une somme, qui n'est pas inférieure à 130
« millions. La moyenne des sinistres étant de 45 à
« 50 0/0, il revient donc à ces compagnies de 60 à
« 70 millions annuels, qu'elles se partagent pour
« leurs frais généraux et les dividendes qu'elles ont
« à servir à leurs actionnaires.... En supposant que
« le nombre des assurances demeurât stationnaire
« sous le régime du monopole d'Etat, il est évident

1. Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 78 et suiv.

« que le produit net à recueillir serait beaucoup plus
« élevé que celui qui est acquis actuellement aux
« compagnies, vu que l'Etat n'aurait pas de dividen-
« des à payer et que, de plus, il pourrait réduire le
« chapitre des frais généraux à un chiffre relative-
« ment insignifiant.

« La perception des primes se ferait presque sans
« frais par l'entremise des agents ordinaires du fisc,
« entre les mains desquels le contribuable assuré
« acquitterait sa prime en même temps qu'il acquitte
« ses impôts. De plus, l'Etat n'aurait à payer au-
« cune commission pour courtage.... On peut évaluer
« à un minimum de plus de 100 millions par an le
« revenu que l'Etat tirerait de ce monopole » (1).

Ce document résume bien les erreurs couramment répandues en faveur du monopole des assurances contre l'incendie. L'établissement du monopole aurait pour effet de supprimer deux abus : l'élévation du chiffre de l'administration du service des assurances et les dividendes versés aux actionnaires.

Il y a donc deux questions à examiner séparément : la question des frais d'administration et celle des dividendes.

a. Avant d'entrer dans l'examen des frais d'administration d'une compagnie d'assurance, il est bon d'indiquer les grandes lignes de cette administration.

On peut distinguer : l'administration centrale, dont le siège est, en général, à Paris, et les agences, qui peuvent exister même en pays étranger.

1. Proposition de loi Bourgeois (du Jura), exposé des motifs (Chambre, 6 juillet 1894, annexe 782).

L'administration centrale est organisée comme celle de toutes les sociétés anonymes. Il y a un conseil d'administration, un directeur, un personnel pour les bureaux et un personnel d'inspecteurs.

C'est sur l'organisation des agences que la direction doit porter tous ses soins et, à cette occasion, nous avons à donner quelques détails, qui montreront bien que les rémunérations accordées aux agents sous forme de commissions sont la récompense d'efforts utiles et nombreux. Un examen attentif du rôle de l'agent d'assurances nous permettra d'établir : que les services rendus par les agents ne pourraient avoir la même efficacité, s'ils étaient confiés à des fonctionnaires et que c'est une grosse erreur de croire que leur tâche est si simple, qu'on pourrait les supprimer en faisant jouer leur rôle par d'autres fonctionnaires.

La mission principale de l'agent d'assurances est d'amener des affaires à la compagnie. Aussi « le choix
« d'un agent est-il une œuvre très délicate, car c'est une
« vérité d'expérience que la clientèle qui se groupe
« autour d'un agent est une clientèle à son image :
« et il importe fort à une compagnie que sa clientèle
« soit honnête et probe. Un mauvais choix peut avoir
« des conséquences extrêmement graves, dont la portée est incalculable... En effet, un agent qui ne
« s'enquerrait pas de la moralité des propriétaires à
« assurer ferait courir de grands risques à la compagnie qu'il représente. Il ne faut pas perdre de vue
« que la fortune de l'assureur est entre les mains

« de l'assuré. En effet, ce dernier, ayant en sa possession l'objet sur lequel repose l'assurance, peut, « non seulement en modifier les conditions à son gré, « mais il dépend même de lui de faire naître l'évènement en prévision duquel le contrat a été souscrit, « et l'expérience démontre que dans les pays où les « sinistres sont nombreux, c'est le plus souvent à la « spéculation qu'il convient d'en attribuer les causes. « Il est donc essentiel d'avoir des agents assez consciencieux pour que l'appât d'une affaire ne puisse « les entraîner à assurer un homme notoirement « malhonnête » (1).

A côté de son rôle actif, qui est de rechercher les affaires, l'agent a aussi un rôle administratif : encaisser et payer pour le compte de la compagnie, tenir les comptes et correspondre avec le siège social.

En principe, toute personne peut être agent d'assurances, puisque l'agent est le mandataire de la compagnie et que la loi laisse au mandant la plus grande liberté pour choisir ses mandataires. Une décision ministérielle du 9 juillet 1847 (2) interdit aux notaires d'être agents d'assurances. Mais la même prohibition n'existe pas pour les greffiers des tribunaux et justices de paix. En général, l'intérêt d'une compagnie est de prendre des agents initiés aux pratiques de la vie industrielle et commerciale.

1. Gauvin ; *Manuel de l'inspecteur*, t. 1^{er}, p. 12, 37 et suiv.

2. Gillet et Demoly : *Analyse des circulaires du ministère de la justice*, 3^e édit., n° 3211.

Les agents portent le nom d'agents généraux ou principaux, de directeurs particuliers ou de sous-directeurs, suivant la compagnie. Ils ont des collaborateurs, connus sous le nom de sous-agents, intermédiaires entre l'assuré et l'agent de la compagnie, qui les nomme, les révoque, les rétribue et en est seul responsable. Ces modestes collaborateurs, dont le concours est cependant très précieux et indispensable au bon fonctionnement d'une agence se recrutent principalement parmi les petits commerçants, les petits cultivateurs, les géomètres, les greffiers de paix, etc.

Agents et sous agents ne reçoivent pas de traitement fixe, ils sont rémunérés au moyen de commissions prélevées sur les primes, qu'ils font encaisser à la compagnie. On a souvent attaqué ce mode de salaire en prétendant qu'on payait aux agents des commissions exagérées. C'est oublier que la commission n'est pas simplement le prix d'une affaire apportée à la compagnie. La commission a un double caractère : d'une part, elle couvre des dépenses administratives, des avances faites, des frais de recouvrement ; d'autre part, elle constitue la rémunération légitime de recherches nombreuses et actives.

On s'est souvent apitoyé sur le chiffre dérisoire d'affaires, que font les caisses officielles d'assurances, fondées en France sous le second empire. L'insuccès de ces institutions, pour lesquelles cependant l'Etat a fait d'importants sacrifices, s'explique par ce fait qu'elles sont gérées par des

fonctionnaires, indifférents au succès de l'entreprise.

Au contraire, agents et sous-agents des compagnies d'assurances, directement intéressés au développement des affaires de la société dont ils dépendent, s'efforcent de faire pénétrer dans les esprits l'idée de l'assurance, et, d'autre part, étant donnée l'utilité considérable pour l'assureur d'avoir une notion exacte du risque couvert, ils doivent se livrer à une étude sur place des risques à garantir.

Tous les faits que nous venons d'analyser montrent bien en quoi le rôle d'un agent diffère de celui d'un fonctionnaire : par l'activité qu'il est obligé de déployer, les connaissances variées qu'il est obligé de posséder en matière commerciale, les responsabilités qu'il peut encourir ou faire encourir à la compagnie en vertu de l'art. 1384, C. civ. On a toujours reconnu aux agents des compagnies à primes fixes la qualité de commerçants.

L'erreur de M. Wagner, reproduite dans l'exposé des motifs de la proposition de loi Bourgeois, qui consiste à croire qu'on pourrait faire remplir le rôle actuel des agents d'assurances par les percepteurs, instituteurs, employés des postes, est donc manifeste. On avait soutenu lors de la création de la caisse nationale d'épargne postale que ce nouveau service serait très peu coûteux et qu'il serait un simple développement du service des postes, or, ce service, très simple cependant, grève annuellement nos budgets de plusieurs millions. De même les vastes orga-

nisations d'assurances populaires, créées récemment en Allemagne sont très coûteuses. Elles ont été l'occasion d'un gigantesque appareil bureaucratique. On compte (1) 150 membres des comités de direction, 26 secrétaires des présidents, 618 membres de délégations, 58.633 assesseurs, 289 contrôleurs, 613 bureaux d'arbitrage, 8.293 bureaux spéciaux, 4.425 caisses chargées de recevoir les cotisations. Aussi n'est-il pas étonnant que l'assurance impériale allemande contre les accidents ait eu, en 1891, en dehors des indemnités servies et des sommes portées au fonds de réserve, un ensemble de frais de 7.155.800 marks, soit 8.801.634 francs et que l'assurance impériale allemande contre la maladie et la vieillesse ait eu pour la même année un ensemble de frais de 4.121.000 marks, soit 5.068.830 francs et il s'agit d'assurances moins étendues et moins compliquées que l'assurance contre l'incendie.

C'est d'ailleurs une étrange prétention que de soutenir avec M. Wagner et ses disciples que l'organisation administrative de l'assurance-incendie pourrait amener à une diminution des frais d'administration. Qu'il nous suffise de citer un témoignage non suspect : celui du bureau fédéral suisse des assurances : « de fausses idées dominant encore au
« sujet des frais d'administration des compagnies
« d'assurances, parce que l'on considère les chiffres,
« qui figurent dans les comptes rendus des établis-
« sements cantonaux d'assurances sous le nom de

1. Hamon, *loc. cit.*, p. 153.

« frais d'administration, comme donnant le taux
« normal des frais d'exploitation de l'assurance
« contre l'incendie. On oublie qu'une grande partie
« des frais de ces établissements d'assurances sont
« compris dans d'autres articles du budget des
« administrations cantonales et fédérales et doivent
« être payés par la population; deuxièmement, que
« l'assurance mobilière (1), dont les objets sont si
« nombreux et si variables, exige un travail beau-
« coup plus considérable que l'assurance des bâti-
« ments; troisièmement, que la répartition des
« risques sur un territoire aussi étendu que pos-
« sible, répartition indispensable au fonctionne-
« ment de l'assurance-incendie, ainsi que la réassu-
« rance, augmentent les frais. On peut s'en persuader
« en constatant que les frais d'exploitation de la
« société suisse pour l'assurance du mobilier,
« administrée cependant avec économie, surpassent
« déjà le 21 0/0 des primes nettes encaissées » (2).

D'après le rapport du bureau fédéral sur les opérations de 1889, les frais des sociétés publiques en Allemagne ont atteint cette année là le 13 0/0 des primes nettes, ce qui pour des sociétés, qui ne

1. La plus grande partie des sociétés publiques d'assurances n'assurent que les immeubles.

2. *Rapport sur les opérations de 1887*, p. LVII. Tous les rapports du bureau fédéral sont unanimes sur cette question des frais d'administration. On y lit souvent cette phrase : « Comment peut on croire que les actionnaires, que l'on dit tant aimer les forts dividendes, ne remarqueraient pas qu'on peut faire de grandes économies dans l'administration. »

pratiquent que l'assurance immobilière, est un taux élevé.

Quel est exactement le taux des frais d'administration pour les compagnies d'assurances? Nous avons vu que M. Bourgeois (du Jura) estimait que les compagnies absorbaient plus de 50 0/0 des primes en dividendes et frais d'administration. C'est un calcul fantaisiste. Il y a une tendance à réduire le plus possible les frais de gestion; des statistiques très sérieuses démontrent que de 1884 à 1893, les frais d'administration des compagnies ont passé de 35,24 0/0 à 33,72 0/0.

Il est intéressant de connaître le détail desdits frais (1) :

I. — *Administration centrale.*

1 ^o Dépenses au profit de l'Etat (patente, contribu- tions, frais de poste, etc., pour cent.	0 fr. 98
--	----------

2^o Dépenses administra-
tives (traitements du person-
nel des administrations cen-
trales et de l'inspection,
subventions aux institutions
de prévoyance établies en
faveur de ce personnel,
loyers, matériel, frais de

1. Nous empruntons ces chiffres au mémoire publié par le syndicat des Compagnies à primes fixes en 1895.

voyage et frais généraux de toute nature), pour cent. . .	8 fr. 17	
Total. . .		9,15 0/0

II. — Agences.

1 ^o Dépenses au profit de l'Etat (patente et frais de poste pour la part laissée à la charge des agents, pour cent	0 fr. 80	
2 ^o Frais d'encaissement des primes, pour cent. . . .	5 fr. »	
3 ^o Dépenses administra- tives (rédaction des actes, frais de personnel et de bureau, étude sur place des risques pour assurances nou- velles ou mutations, etc.), pour cent.	7 fr. 38	
4 ^o Commissions propre- ment dites (agents princi- paux et sous-agents), y com- pris le bénéfice légitime des agents principaux, chargés de la direction des agences, pour cent	11 fr. 39	
Total.		24,57 0/0
Total général.		33,72 0/0

On ne doit pas oublier qu'en admettant même que
que la concurrence très vive, qui existe entre les

compagnies d'assurance-incendie, amènerait à une majoration du coût de l'assurance, cet inconvénient serait amplement compensé par ce fait que les compagnies dans un but de concurrence luttent de complaisance et de promptitude dans le règlement des sinistres. Qu'importe une économie de quelques centimes par 1.000 francs de valeur assurée, si au lieu d'avoir à traiter avec un assureur soucieux du renom de sa compagnie et désireux d'éviter tout conflit, j'ai à m'adresser à un fonctionnaire indifférent à la solution rapide de mon affaire et uniquement soucieux d'assurer les intérêts du fisc. L'assurance est une dépense en général minime, moyennant trente ou quarante francs par an, je peux assurer un immeuble de plusieurs centaines de mille francs. Supposons que l'Etat réduise ma prime à trente ou à quarante francs, qu'importera la réduction, si l'obligation de traiter avec l'Etat me contraint à des démarches nombreuses et à de minutieuses formalités, alors que la compagnie d'assurances soit pour l'établissement de l'assurance, soit pour le paiement des primes, soit pour le règlement des sinistres, enverra un représentant pour traiter sur place avec moi. Une réduction de la prime, dépense peu importante, a moins d'intérêt pour l'assuré que la facilité des versements, la promptitude, l'impartialité dans le règlement des sinistres.

b) Mais on ne reproche pas seulement aux compagnies d'administrer chèrement, on leur reproche

aussi de prélever sur les primes, qui leur sont versées, des dividendes considérables au profit de leurs actionnaires.

Les rapports du bureau fédéral font justice des erreurs, qui ont cours au sujet des dividendes des compagnies d'assurances, aussi bien qu'ils ont fait justice des erreurs répandues au sujet des frais d'administration de ces mêmes compagnies. Le plus récent de ces rapports s'exprime ainsi : « les compagnies qui opèrent en Suisse pour l'assurance
« contre l'incendie ont pu distribuer pour 1896 un
« dividende de 13.561.036 francs, soit 15,28 0/0 des
« primes encaissées, tandis qu'elles n'ont réparti
« jusqu'ici d'après nos rapports, que 4 à 7 0/0, soit
« en moyenne 10 0/0 de moins.

« On conviendra bien que les actionnaires des
« sociétés-incendie, qui couvrent le risque d'un
« total d'assurances de 2 à 15 milliards par an, ont
« droit à autre chose que l'intérêt sûr que rap-
« portent les placements des caisses d'épargne ; il
« leur revient évidemment à bon droit un bénéfice
« pour l'aléa, car, aujourd'hui encore, les pertes sont
« notoirement possibles dans l'assurance contre l'in-
« cendie ; nous pourrions citer une société (1), dont
« les actionnaires savent bien ce que sont des appels
« de fonds, mais n'ont aucune idée, après ce-
« pendant plusieurs dizaines d'années d'existence de la

1. Le rapport fait observer que cette société n'est pas autorisée à opérer en Suisse.

« société, de ce que peuvent être des dividendes
« dans l'assurance-incendie » (1).

Et il faut bien tenir compte de ce fait qu'en Suisse étant donné qu'il existe une tutelle du gouvernement sur les sociétés d'assurances, les chiffres cités par le bureau fédéral ne portent que sur des sociétés de premier ordre et qu'il y a par suite des compagnies, où la proportion du dividende aux primes est bien inférieure aux moyennes indiquées par le bureau fédéral, — quand il y a un dividende.

On ne doit pas oublier non plus que dans les sommes versées annuellement aux actionnaires une distinction s'impose. Les dividendes ne sont pas uniquement prélevés sur les primes. Les réserves et le capital versé des compagnies, sont des valeurs, dont le revenu entre pour une très grande part dans les dividendes. Le rapport du bureau fédéral, publié en 1897, constate que les sociétés d'assurance-incendie opérant en Suisse ont prélevé 12.779.700 francs de dividendes pour l'exercice 1895, c'est-à-dire en moyenne 30,25 0/0 pour un capital versé de 42.245.240 francs. Le rapport précité fait, d'abord, judicieusement observer aux personnes qui critiquent ce chiffre de dividendes, qu'on doit tenir compte non seulement du capital versé, mais encore du capital engagé, qui quoique non versé est soumis à un risque, dont personne ne se chargerait gratuitement.

De plus, à côté de leur capital versé, soit 42.245.240 francs, les compagnies ont accumulé des réserves

1, Rapport de 1898, p. XLVII.

pour 69.700.409 fr., soit un total de 111.945.649 fr. de garanties. Or, ces valeurs de garantie, propriété des actionnaires, produisent des revenus, qui pour l'exercice 1895 ont atteint 6.349.107 fr. Si on déduit cette somme des 12.779.700 fr. de dividendes, on constate alors que sur 88.081.339 fr. de primes, il n'a été prélevé que 6.460.593 fr. pour le service des dividendes soit 7,33 0/0.

Or, 1895 a été un exercice favorable et le rapport du bureau fédéral accompagne les calculs que nous venons de citer de la judicieuse réflexion suivante : ce prélèvement de 7,33 0/0, fait au profit des actionnaires sur les primes encaissées, constitue un supplément de primes, qui n'excède pas celui qu'une société mutuelle doit prélever, si elle veut se constituer un fonds de réserve, qui mette ses membres à l'abri des surprises de l'avenir.

Enfin quand on parle des dividendes importants que touchent les actionnaires de certaines compagnies d'assurances, il faut songer aux années mauvaises que les meilleures compagnies ont à subir (1), et aux nombreuses sociétés d'assurances, mutuelles ou à primes, qui ont sombré au cours de ce siècle. Nous renvoyons le lecteur pour cette question au chapitre suivant.

1. Ainsi le rapport des dividendes aux primes encaissées qui a été, en 1895, de 7,33 0/0, n'a été, en 1894, que de 7,06 0/0 ; en 1893, de 3,81 0/0 ; en 1891, de 5,76 0/0 ; en 1888, de 6,39 0/0 ; en 1887, de 4,9 0/0 ; en 1886, de 6,03 0/0. Nous empruntons ces chiffres aux rapports du bureau fédéral.

CHAPITRE II

L'ASSURANCE-INCENDIE EST UN CONTRAT ALÉATOIRE

18. Rien n'est meilleur pour démontrer que l'assurance-incendie n'est pas susceptible d'être organisée administrativement, qu'une étude attentive de son fonctionnement technique. Nous connaissons les caractères essentiels des services publics ; l'analyse des principes sur lesquels repose l'assurance-incendie nous montrera par quels traits cette organisation diffère d'un service public et doit rester une exploitation commerciale.

Nous posons comme principe essentiel, que l'assurance contre l'incendie est un contrat aléatoire, c'est-à-dire que son exploitation ne peut donner de bénéfices, (on peut même dire : éviter des pertes), qu'à la condition d'être exploitée avec une vigilance incessante, en faisant une sélection sérieuse des risques et l'application du principe de la réassurance, qui achève de donner à l'assurance son caractère commercial en l'obligeant à étendre ses opérations au monde entier.

L'article 1964, C. civ., définit le contrat aléatoire une convention réciproque, dont les effets, quant aux avantages et aux pertes, soit pour toutes les parties, soit pour l'une ou plusieurs d'entre elles, dépendent d'un événement incertain. « L'assurance « est un contrat aléatoire, car, au moment de sa « formation, chacune des parties ne reçoit l'équiva- « lent de ce qu'elle donne ou de ce qu'elle promet « de donner que sous la forme d'une chance à « courir.... L'équivalent de la prime n'est évidem- « ment pas l'indemnité relativement considérable, « qui est promise par l'assureur, mais seulement la « chance plus ou moins grande qu'a l'assuré de « recevoir ladite indemnité. Et réciproquement, « l'équivalent de l'indemnité promise par l'assureur « n'est pas la prime, qui est payée par l'assuré, « mais bien la chance de recevoir cette prime sans « qu'un sinistre se réalise » (1).

19. L'analyse très exacte que nous venons de citer permet de réfuter une critique couramment adressée à l'assurance contre l'incendie. On reproche aux assureurs de ne pas payer autre chose que la valeur de l'objet au jour du sinistre, somme qui se trouve être par conséquent presque toujours insuffisante.

C'est oublier le caractère aléatoire du contrat d'assurance. En effet, s'il est possible que l'assureur ait touché un total de primes supérieur à la valeur

1. Pandectes françaises, v^o *Assurance en général*, n^o 106.

payée au sinistré sous forme d'indemnité, il courait par contre la chance d'être obligé de payer une indemnité considérable le lendemain du paiement de la première prime (1).

Soutenir la thèse que nous combattons, c'est oublier que l'assurance contre l'incendie ne peut être qu'un contrat d'indemnité et ne peut être une source de bénéfices, elle manquerait à cette règle fondamentale, si elle avait pour objet de remplacer la chose détruite par une autre d'une valeur supérieure.

Les idées que nous venons de développer seront encore précisées par une distinction, qui s'impose entre les frais d'assurance, les dépenses d'entretien et les fonds d'amortissement. Ces trois catégories de dépenses ont leurs objets bien distincts. Si le propriétaire a eu la prudence de réserver des fonds pour l'amortissement, le résultat fâcheux que nous signalions plus haut ne se produira pas. En effet, si le bien est détruit avant que le propriétaire ait eu le temps de créer un fonds d'amortissement, l'assuré n'aura pas à subir de préjudice, son bien n'ayant pas encore eu le temps d'être déprécié; si, au contraire, le bien se trouve déprécié par le fait du temps, l'assureur ne paiera pas autre chose que la valeur actuelle, mais l'assuré aura eu le temps de

1. Prenons pour exemple le tarif des mobiliers bourgeois à Paris dans les compagnies à primes fixes, soit 0 fr. 750/00 francs assurés, il faut 1.333 ans pour qu'une compagnie touche la somme qu'elle est exposée à payer dès le lendemain de la signature du contrat.

mettre des fonds en réserve pour amortir son capital.

On ne peut pas dire que l'assurance ne remplit pas son but puisqu'elle replace le sinistré exactement dans la situation où il se trouverait si l'incendie n'avait pas eu lieu.

20. L'assurance tout en étant un contrat aléatoire se distingue des autres contrats de ce groupe, notamment du jeu et du pari. En effet, nous verrons qu'elle n'est pas une opération de pur hasard et qu'elle repose surtout sur la statistique. De plus, l'assuré contrairement au joueur ne cherche pas à réaliser un gain aux dépens de son adversaire, le but unique, qu'il poursuit, est de se garantir des suites d'événements fâcheux, c'est-à-dire d'éviter une perte.

La statistique vient au secours de l'assureur et lui permet de donner une base scientifique à ses opérations. Elle démontre, en effet, que les événements fortuits (naufrages, incendies, grêle, accidents, etc.), lorsqu'on les envisage non pas isolément ou en petit nombre, mais d'une façon générale ou tout au moins en grande masse se trouvent en réalité soumis à certaines lois assez uniformes suivant les temps, les lieux, etc.

M. Wagner a conclu de ce que la statistique donnait une base moins chancelante aux opérations d'assurances que le caractère aléatoire était attribué à tort aux opérations de l'assureur. D'après cet

auteur, un contrat d'assurance envisagé isolément est bien une sorte de jeu de hasard, mais ce n'est pas là l'assurance au sens économique du mot. L'assurance n'existe que lorsque chaque assureur prend à sa charge toute une série de contrats pour des risques différents et isolés. La combinaison imaginée par l'assureur est la suivante : il cherche à garantir le plus grand nombre possible de risques ; puis sur des calculs statistiques, basés sur l'étude d'une période aussi longue que possible, il organise son affaire de façon à ce que par la masse de primes, qu'il récolte, il arrive à faire payer par les assurés épargnés par l'incendie les indemnités, exigées par les assurés sinistrés.

Sans doute, dit M. Wagner, un contrat isolé contient quelque chose d'aléatoire pour l'assureur comme pour l'assuré, mais la quantité des contrats tourne en faveur de l'assureur. C'est ainsi que le gros armateur a avantage à rester son propre assureur.

Cette théorie est inexacte. De ce que la statistique fournit à l'assureur le moyen de rendre son industrie moins aléatoire, conclure que l'ensemble des opérations de l'assureur doit fatalement avoir une issue favorable, c'est méconnaître étrangement le caractère des lois fournies par la statistique. Ces lois ne sont que des vérités approximatives exprimées en chiffres. D'ailleurs, la statistique ne porte que sur des événements écoulés, l'avenir avec ses complications imprévues lui échappe. Les données de la sta-

tistique ne sont que des indications que l'assureur doit savoir consulter sans s'y asservir.

Les meilleurs juges (1) sont d'accord pour reconnaître que la statistique en matière d'assurance incendie est encore dans l'enfance. Il ne faudrait pas croire que cela tienne à une organisation défectueuse du service des assurances, mais cette branche de la statistique soulève un problème des plus ardu. Supposons, en effet, que le feu détruise, par exemple, 20/0 de la propriété de toute espèce : il est évident que les dommages occasionnés à une fabrique, à une grange pleine de moissons, à un entrepôt, à une maison bourgeoise entreront dans ces 20/0 pour des proportions très variées. Le dommage peut être 1, 2, 3 ou 4 fois plus grand suivant la nature de propriété atteinte par le feu. Le problème qui se pose alors devant l'assureur est le suivant : quelle est la valeur moyenne du risque afférent à chaque propriété ? Nous reviendrons sur cette question en étudiant la question des risques, nous n'avons voulu montrer ici qu'une chose, que la statistique n'introduit pas dans les opérations de l'assureur cette certitude que des économistes à l'esprit prévenu croient y découvrir.

Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que la volonté de l'homme joue dans le sinistre d'incendie un rôle important. On comprend facilement que la statistique joue un rôle prépondérant dans les opérations

1. Notamment, M. Chauflon, *Les assurances*, t. 1^{er}, p. 61.

de l'assurance sur la vie, parce que les chances de mortalité dépendent de causes indépendantes de la volonté de l'homme : les cas de suicides étant très rares. Il est par suite relativement facile d'établir des moyennes. Mais en matière d'assurance incendie, les incendies volontaires sont un élément perturbateur dans les statistiques, car ils sont très malaisés à découvrir. L'incendie volontaire est le mode fréquemment employé par le négociant au-dessous de ses affaires ou par l'industriel désireux de renouveler un matériel démodé. « D'une façon générale, on a
« déjà constaté que les temps de crise commerciale
« sont signalés par un recrudescence des incendies.
« De 1882 à 1887, où en France divers événements :
« le krack de la Bourse de Paris, le phylloxéra,
« l'arrêt de l'industrie du bâtiment amenèrent une
« situation mauvaise dans les affaires, les compa-
« gnies à primes fixes virent le chiffre des sinistres
« varier de 54 0/0 au minimum à 63 0/0. Pendant
« cinq ans ils dépassèrent 56 0/0. Le maximum,
« (63,16 0/0) fut atteint en 1882, année du krack
« de la Bourse (février 1882). » P. Leroy-Beaulieu,
Traité d'éc. pol., t. IV, p. 319.

On a souvent essayé d'établir la proportion des incendies non volontaires sur les incendies volontaires. La statistique des 18 sociétés formant le syndicat des sociétés privées allemandes d'assurance contre l'incendie accuse pour 1894, 20.959 cas et pour 1895, 24.786 cas d'incendies volontaires ou causés

par une faute lourde (1). D'après des recherches faites en Angleterre, le nombre d'incendies allumés directement par l'homme représenterait le 1/3, sinon la moitié de tous les sinistres. C'est sans doute exagéré. Un autre travail (2) évalue à 10 0/0 le nombre des incendies volontaires.

21. Les législations, qui organisent administrativement l'assurance-incendie se sont armées du prétexte des incendies volontaires pour prendre des mesures très sévères, dont l'effet a été très préjudiciable aux associés honnêtes. Le moyen le plus employé a été de ne pas consentir à assurer l'intégralité de la chose. C'est le cas de plusieurs caisses cantonales en Suisse.

Mais non contents de limiter les engagements des caisses cantonales, les législateurs suisses ont voulu intervenir dans l'assurance du mobilier, qui pourtant est du ressort des assurances privées et ils ont organisé dans la majorité des cantons un contrôle des valeurs assurées, dans le but d'éviter que l'assuré majore lesdites valeurs en vue de l'éventualité d'un sinistre. La police d'assurance est soumise à une taxation faite par des fonctionnaires et à la sanction de l'autorité communale ; dans quelques cantons, on exige même la sanction de l'autorité du district et même de l'autorité cantonale. Les rap-

1. Voir rapport du bureau fédéral sur les opérations de 1895. Consulter également le *Vereinsblatt für deutsches Versicherungswesen*, année 1896, p. 225 et suiv.

2. Roscher, *Grundlagen der nationalischen OEkonomie*, p. 606.

ports du bureau fédéral condamnent avec juste raison ces procédés qu'ils qualifient d'inutiles et de coûteux. Ils sont inutiles, parce que les cantons, où on les applique, ne peuvent pas prouver que le nombre des incendies volontaires soit plus faible chez eux que dans les cantons voisins. Ils sont coûteux, parce que l'assuré doit payer les frais de toutes ces expertises. Pour les assurances importantes, ces frais sont lourds, mais ils sont odieux pour l'ouvrier, qui pour une prime d'assurance très faible, un franc par exemple, doit payer le triple en vue dudit contrôle.

Toutes ces mesures montrent très bien que l'assurance administrative se fait une conception très fautive du contrat d'assurance-incendie, où il y a tout avantage à voir un contrat aléatoire, dans lequel l'assureur accepte les mauvaises chances de l'entreprise à ses risques et périls.

22. Une conséquence directe de ce que nous venons d'avancer peut se formuler ainsi : quelle que soit la branche d'assurance qu'il tente d'exploiter l'Etat se montre plus timoré que les compagnies d'assurances à primes et le champ d'application de l'assurance est par suite bien moins vaste. L'Allemagne, par exemple, vient d'organiser tout un vaste système d'assurances ouvrières, mais elle ne garantit que les accidents professionnels, les accidents du travail. Mais l'homme peut être victime d'une foule d'autres accidents : qu'un ouvrier se noie, qu'il meure vic-

time d'un incendie, ce ne sont pas là des accidents professionnels. L'assurance officielle ne les couvre pas, l'assurance privée contre les accidents les couvre. Dira-t-on que l'ouvrier pourra s'adresser aux compagnies d'assurances-accidents pour les risques non professionnels ? Mais c'est oublier que si l'Etat fonde des assurances ouvrières, il prive d'une grande partie de leur clientèle les compagnies privées, qui se voient par suite dans l'obligation d'élever leur taux de primes.

De même, l'Etat français a organisé par l'entremise de l'administration des Postes une sorte d'assurance contre les risques de transports pour les objets et plis recommandés. Mais les règlements, qui organisent cette assurance, contiennent des prescriptions gênantes. On ne peut, par exemple, enfermer plus de 10.000 francs dans un seul pli ; on ne peut déclarer de valeur sur les titres expédiés que pour le montant des arrérages, des dividendes ou des coupons échus ; enfin, en cas de perte par suite de force majeure, on ne donne aucune indemnité. De pareilles restrictions sont incompatibles avec les nécessités du commerce, aussi préfère-t-on la garantie des compagnies d'assurances-transports, qui pour un taux inférieur donnent une garantie plus complète.

Nous retrouvons les mêmes restrictions et les mêmes entraves dans les législations, qui organisent l'assurance officielle contre l'incendie. C'est une règle presque générale que là où les caisses publiques d'assurances fonctionnent, elles limitent leur

garantie aux biens immobiliers. Ainsi, en Suisse, où dix-sept établissements cantonaux pratiquent l'assurance des immeubles, il n'y a que deux caisses d'assurance du mobilier : une pour le canton de Vaud, l'autre pour le canton de Glaris. En 1898, un projet d'assurance cantonale du mobilier pour le canton de Zurich a été repoussé avec une forte majorité.

De même, en Saxe, diverses dispositions législatives ont organisé l'assurance obligatoire des immeubles. Les entreprises privées ne peuvent garantir que les biens que l'Etat ne peut ou ne veut pas assurer. Ce qu'il est essentiel de retenir, c'est que cette assurance obligatoire ne couvre pas tous les risques. Une partie de la loi de 1876 (section III), remaniée par la loi du 14 octobre 1886, est relative à l'assurance facultative des machines, appareils et instruments servant à l'industrie, à l'agriculture ou à une exploitation quelconque. L'article 149 (nouveau) déclare susceptibles d'être assurés les appareils, machines et instruments de la nature de ceux qui viennent d'être indiqués, lorsqu'ils sont attachés à un immeuble assuré par l'Etat ; mais l'établissement national d'assurance reste libre d'assurer ou non ces objets (art. 157).

L'assurance mobilière dans le canton de Vaud a été également l'objet de restrictions nombreuses quant aux choses qui peuvent être garanties. On excepte les monnaies, médailles, lingots, pierres précieuses, bijoux, tableaux, objets d'art, manus-

crits, décors de théâtre, poudre et autres explosifs, matériel roulant des chemins de fer, bateaux et leur matériel, ponts, hangars, cantines, cirques. Depuis 1877, on a exclu également les mobiliers et marchandises de plus de 40.000 francs dans les bâtiments de la classe précédant celle des risques les plus dangereux, ainsi que les mobiliers et marchandises de plus de 20.000 francs dans les bâtiments de la classe la plus dangereuse.

Une loi du 20 février 1885 a créé à Hambourg une caisse d'assurance mutuelle : la « Feuercasse » assure tous les immeubles et ce qui s'y trouve fixé, sauf les œuvres d'art et le matériel des usines. L'article 60 de cette loi contient une prescription, qui montre bien à quelles conséquences bizarres et souvent injustes peut amener la conception administrative de l'assurance-incendie. N'oublions pas qu'à Hambourg l'assurance est obligatoire, on devrait donc fournir aux assurés tous les avantages, que peut leur offrir l'assurance moderne, or l'article 60 précité décide que si le propriétaire d'un bâtiment détruit par l'incendie a été autorisé à niveler le terrain et à ne pas rebâtir, on ne lui remettra que les trois quarts de l'indemnité.

L'article 3 de la loi du 11 décembre 1882, qui a organisé l'assurance-incendie dans le canton de Zug, exclut de l'assurance : *a*) les bâtiments d'une valeur supérieure à 100.000 francs ; *b*) les magasins de poudres et substances explosives (1) ; *c*) les bâti-

1. Cette exclusion des magasins et ateliers, où se mani-

ments d'une valeur au-dessous de 300 francs ; d) le matériel des établissements employant des machines, presses, etc. Enfin la caisse se réserve le droit d'exclure tout bâtiment offrant un danger particulier d'incendie, ce qui ouvre la voie à bien des mesures arbitraires.

Tous les cas que nous venons de citer montrent que l'assurance officielle a des procédés, qui exigent le maintien à côté d'elle de l'assurance privée, puisque le champ d'action de cette dernière est beaucoup plus étendu.

Il y a sans doute des choses inassurables par nature, ainsi les monnaies d'or et d'argent, les billets de banque, les titres et valeurs de toute nature. Il n'y a pas d'assureur assez téméraire pour offrir de garantir ces objets, vu les fraudes trop faciles auxquelles ils peuvent donner lieu, mais la concurrence entre assureurs réduit le nombre de ces objets au strict minimum.

On est arrivé à garantir des choses, qui tout en offrant de grandes chances de perte, ont sous un petit volume une grande valeur et par suite en cas de sinistre peuvent facilement être détournées : ainsi l'argenterie, les dentelles, les cachemires, les bijoux, les tableaux. On ne consent, il est vrai, à assurer ces objets, que s'ils sont désignés spécialement dans la police et si un capital distinct leur est affecté ; de plus, l'assureur avant d'accepter de tels risques puleut des substances explosives, est générale et se retrouve dans toutes les organisations d'assurances officielles.

tient compte de beaucoup d'éléments, notamment de la moralité de l'assuré.

23. Ce n'est pas seulement par les restrictions qu'elle apporte à l'exploitation de l'assurance que l'assurance officielle offre des inconvénients, c'est en outre, par les règles sévères qu'elle édicte contre les assurés, qui se sont rendus coupables de fautes ou de négligences.

Que doit-on décider si l'incendie a été occasionné par une imprudence de l'assuré, ou s'il est le résultat de sa négligence ? L'assureur est-il responsable d'un sinistre survenu dans ces conditions ?

Cette question fut discutée entre les auteurs à l'origine des assurances contre l'incendie et certains se prononcèrent pour la négative (1), ils exigeaient que l'assuré prouvât qu'il avait donné à la chose les soins d'un bon père de famille. On invoquait les articles 1382, 1383, C. civ. et les articles. 351 et 352 C. com.

Ce système n'a plus de défenseurs et la jurisprudence n'a pas eu l'occasion de l'examiner, les compagnies ne s'étant jamais avisées de le soutenir devant les tribunaux. Il n'aboutirait, en effet, à rien moins qu'à la suppression de la plupart des assurances terrestres, en enlevant presque tout l'intérêt qu'elles présentent pour les assurés.

Donc l'assureur est responsable de l'incendie

1. Quénault, *Traité des assurances terrestres*, n° 282 ; Boudousquié, *Traité de l'assur. incendie*, n° 293.

même occasionné par la faute de l'assuré, mais il faut excepter la faute lourde, qui peut être assimilée au dol. La jurisprudence est en ce sens. Cass., 18 avril 1882 (D. P., 83. 1. 260).

Mais quand peut-on dire qu'il y a faute lourde, faute suffisamment grave pour dégager la responsabilité de l'assureur ? L'appréciation de la gravité de la faute constitue une question de fait, que les juges du fond sont appelés à trancher souverainement (Cass. arrêt précité).

On peut dire que dans l'appréciation de ces questions de fait, la jurisprudence va même un peu loin et qu'elle montre un excès d'indulgence à l'égard des assurés. C'est ainsi qu'on doit apprécier l'arrêt suivant qui décide que, « n'encourt aucune déchéance
« l'assuré, qui a occasionné l'incendie de son im-
« meuble en allant chercher du foin dans son gre-
« nier couvert en chaume et en se faisant éclairer à
« l'aide d'une lumière à feu découvert, encore bien
« qu'à raison de ces faits il ait été condamné pour
« incendie involontaire, par application de l'arti-
« cle 458, C. pén. » (Rouen, 4 mars 1887, S. 87. 2. 109).

On s'est demandé si le fait d'avoir contrevenu à des règlements administratifs ou à des ordonnances de police ne constituait pas par lui-même une faute suffisamment lourde pour exonérer l'assureur, lorsque l'incendie a été précisément occasionné par cette inobservation des règlements. La Cour suprême n'a pas admis cette solution (arrêt précité). Donc alors

même que le fait imputable à l'assuré, auquel est dû l'incendie, constitue une contravention, la question de savoir, si ce fait est ou non une faute lourde exonérant l'assureur, doit encore être résolue par les circonstances.

Que faut-il décider au cas où l'incendie est occasionné par le fait d'une personne, dont l'assuré est civilement responsable aux termes de l'article 1384 C. civ. (*J. des Ass.*, 1888, p. 199)? L'assureur sera responsable à moins qu'il ne prouve la complicité personnelle de l'assuré (*J. des Ass.*, 1888, p. 224).

Nous venons de voir avec quel esprit libéral l'assurance privée envisage la question des fautes que peut commettre l'assuré et ce qu'il faut penser de la critique, couramment adressée aux compagnies d'assurances de: multiplier dans leurs contrats les causes de nullités et de déchéances.

Trouvons-nous les mêmes résultats avec les assurances publiques? Les mesures rigoureuses foisonnent dans les règlements des caisses cantonales suisses. La législation de Zurich réserve à la caisse le droit d'exclure temporairement de l'assurance le propriétaire, qui ne se conforme pas aux dispositions des autorités de police locale, concernant des améliorations à apporter dans la construction des bâtiments.

Dans les cas d'incendie par négligence, l'indemnité peut être réduite et même supprimée complètement dans les cantons de Zurich, Zug, Fribourg, Soleure, Thurgovie, Argovie et Vaud; elle peut être réduite

dans la même hypothèse, dans les cantons de Berne, Lucerne, Unterwalden-le-Bas, Bâle - Campagne, Schaffhouse, Appenzell et Saint-Gall. Les cantons de Glaris et de Bâle-Ville ne prévoient que des pénalités et la législation du canton de Neuchâtel seule est muette sur ce point. La loi vaudoise d'assurance du mobilier menace de la perte de tous ses droits, sans préjudice de la poursuite pénale, celui qui exagère sciemment le montant de ses pertes. De même, d'après la loi glaronnaise de 1895 sur l'assurance obligatoire du mobilier, l'indemnité peut être réduite : 1° lorsque l'incendie a été provoqué par une faute lourde de l'assuré, ou que ce dernier n'a pas fait tout son possible pour en empêcher la propagation ou pour sauver et mettre en lieu sûr le mobilier assuré ; 2° lorsque la valeur ou l'état du mobilier assuré a diminué de moitié depuis sa dernière déclaration et que l'assuré a négligé de proposer la révision de la police ; 3° lorsque le sinistré fait des déclarations mensongères concernant le montant des pertes qu'il a subies ; 4° lorsque le sinistré a caché des objets assurés dans l'intention de tromper la caisse et de se procurer une indemnité à laquelle il n'a pas droit.

Le rapport du bureau fédéral suisse publié en 1893 fait un judicieux parallèle entre les règles que nous venons de rappeler et les clauses contenues dans les polices des compagnies d'assurances. « Des dispositions de lois semblables sont obligatoires pour le juge. Par contre, il n'est pas rare de voir que

« le juge ne reconnaisse pas ce caractère obligatoire
« à des dispositions analogues contenues dans les
« conditions d'assurances de sociétés privées. » Cette
citation se passe aisément de tout commentaire.

24. Nous trouvons un dernier signe certain du caractère aléatoire des opérations d'assurance dans ce fait qu'au cours de ce siècle maintes sociétés d'assurances, mutuelles ou à primes ont disparu. En effet, ces diverses sociétés avaient cru pouvoir dédaigner les minutieuses mesures de prudence que les assureurs sérieux sont obligés de prendre, vu le caractère aléatoire des opérations d'assurances. Ces sociétés crurent notamment pouvoir abaisser arbitrairement le taux des primes et négliger la sélection des risques. Leur présomption fut immédiatement punie. Sans entrer ici dans des détails que nous donnons d'ailleurs dans notre chapitre sur l'histoire de l'assurance-incendie en France, nous signalerons ici seulement les points principaux.

Un travail bien documenté (1) donne une liste des compagnies d'assurances à primes fixes fondées en France de 1819 à 1883. Leur nombre s'élève à cent et encore l'auteur avoue-t-il que faute de renseignements suffisants, il n'a pu les citer toutes, or sur ces cent compagnies, il n'en existait plus que trente en 1892 et la moitié seulement donnait des dividendes aux actionnaires.

Le même auteur nous donne la liste des mutuelles

1. Gauvin, *L'Etat assureur*.

Déroulède

fondées en France depuis la même époque. Leur nombre s'élève à 200, or en 1892, il n'en existait plus que 51.

Doit-on s'étonner de ces résultats avec une industrie qui exige dans sa gestion une vigilance très grande et où la part du hasard est si considérable ? Ainsi l'année 1898 s'est signalée par une aggravation de sinistres, qui se chiffre par une dizaine de millions de plus que l'année précédente.

Dans ces conditions peuvent seules réaliser des bénéfices, les compagnies qui jouissent d'une gestion irréprochable et où les principes techniques de l'assurance sont scrupuleusement observés. Et encore même pour les compagnies les meilleures les bénéfices sont-ils peu considérables. « Alors que, dans
« la plupart des industries, on considère 10 0/0
« comme un minimum légitime de gain, eu égard au
« travail fait et au risque couru, les compagnies
« d'assurances n'ont gagné pendant la période 1879-
« 1893 que 5,92 0/0 des primes brutes et 6,74 0/0
« des primes nettes. C'est pour une industrie aléatoire
« un bénéfice faible » (1).

1. *Mémoire du syndicat*, p. 24 et suiv.

CHAPITRE III

THÉORIE DU RISQUE

25. Le mot risque a dans la terminologie des assurances plusieurs significations bien distinctes. Nous l'entendons ici dans un sens absolument technique, c'est-à-dire que nous envisageons dans le risque la chance défavorable plus ou moins grande courue par l'assureur, le degré de probabilité en ce qui concerne l'arrivée et l'intensité du sinistre. L'analyse de la notion du risque ainsi compris nous permettra d'étudier plusieurs points essentiels de la technique de l'assurance-incendie, où se montre très nettement le caractère commercial de cette institution.

Suivant un auteur allemand, Gallus (1), quatre éléments constituent le risque : 1° la somme assurée ; 2° la durée de l'assurance ; 3° la plus ou moins grande probabilité du sinistre ; 4° son degré probable d'intensité.

1. Gallus : *Die grundlagen des gesammten versicherungswesen*, p. 15 et suiv.

Le risque pour une assurance d'une année est le produit des trois facteurs suivants : le montant de l'assurance, la probabilité du sinistre et enfin l'intensité probable de ce sinistre. Supposons qu'il s'agisse d'assurer une maison contre l'incendie et que les trois facteurs à multiplier soient représentés par les chiffres suivants :

Importance probable du dommage . $\frac{3}{8}$

Probabilité du sinistre. $\frac{3}{1000}$

Montant de l'assurance 20.000 fr.

La prime à payer à l'assureur sera

$$\left(20000 \times \frac{3}{1000} \times \frac{5}{8} \right) = 37,50$$

Cette évaluation est pour l'assureur la plus importante et la plus délicate des opérations. Souvent les indications de la statistique sont vagues ou incomplètes, de plus, le nombre des types de risques varie à l'infini suivant les combinaisons possibles dans les différences infiniment variées de construction, de situation, d'exploitation, etc. Nous verrons en étudiant le principe de la classification des risques combien de difficultés ces questions soulèvent.

Pour une exploitation rationnelle de l'assurance, trois grands principes doivent être observés : le principe de la sélection des risques, celui de la classification des risques, et enfin celui de la division des risques.

§ 1^{er} — *De la sélection des risques.*

26. Nous savons qu'un des avantages de l'assurance privée sur l'assurance organisée administrativement est que le champ d'action de la première est beaucoup plus large. Mais nous savons aussi que l'assureur n'accepte pas aveuglément tous les risques, qu'il y a des choses inassurables par nature : les billets de banques, monnaies, etc.

Il y a aussi à tenir compte dans la conclusion d'un contrat d'assurance de l'action directe que l'homme peut exercer sur la naissance des incendies. On oppose ce risque qui naît de la mauvaise foi au risque qui tient uniquement à la nature des choses assurées : le premier est qualifié de risque subjectif et le second de risque objectif. L'assureur prudent a un intérêt évident à connaître l'homme qui lui propose un contrat, il doit savoir ses habitudes, ses antécédents, son caractère, sa situation de fortune. Il peut éviter ainsi de grosses pertes. Il n'y a pas à craindre d'ailleurs que beaucoup d'individus soient de ce chef privés des bienfaits de l'assurance, la concurrence très vive qui existe entre les compagnies réduit le nombre des cas où le refus de l'assurance a lieu *intuitu personæ* à un minimum.

27. On peut rattacher à la question de la sélection des risques, les règles, qui punissent l'assuré qui a

trompé l'assureur sur les circonstances de nature à augmenter la gravité du risque. L'article 348 C. com. a posé en matière d'assurances maritimes un principe, que la jurisprudence et la doctrine ont appliqué à toute la matière des assurances. Cet article capital est ainsi conçu : « toute réticence, toute fausse déclaration de la part de l'assuré, toute différence entre le contrat d'assurance et le connaissance, qui diminueraient l'opinion du risque ou en changeraient le sujet, annulent l'assurance ».

Ce texte se rapporte à la matière des vices du consentement. Dans un contrat, il faut que le consentement des parties intervienne sur toutes les choses, qui forment l'essence du contrat. Or, le risque est un des éléments essentiels du contrat d'assurance. L'assuré a pour but de se décharger d'un risque qu'il connaît ou est censé connaître sur l'assureur, qui ne connaît pas le risque. C'est donc à l'assuré de renseigner son co-contractant d'une façon complète sur l'étendue du risque qu'il lui propose. Aussi le consentement de l'assureur se trouve-t-il vicié chaque fois que l'assuré lui a caché une circonstance aggravante du risque, ou, à plus forte raison, s'il lui a fait une déclaration fausse susceptible d'en diminuer l'opinion.

Quand il s'agit de savoir s'il y a réellement diminution de l'opinion du risque, c'est une question de fait, que les juges sont appelés à trancher souverainement.

Il se pose deux questions intéressantes à ce sujet :

est-il nécessaire que l'assuré soit de mauvaise foi ? et d'autre part, que faut-il décider si malgré les manœuvres ou réticences de l'assuré, l'assureur a connu la vérité, ou a été en mesure de la connaître ?

a) Il n'est pas nécessaire que la réticence provienne de la mauvaise foi de l'assuré, il suffit que la déclaration inexacte soit de nature à diminuer l'opinion du risque.

b) L'article 348 C. com. se rattache à la matière des vices du consentement et suppose que la réticence ou les dires de la personne qui s'assure ont déterminé une erreur chez l'autre partie. Par suite, si malgré ce qu'on lui a tu ou déclaré, l'assureur a connu la vérité en traitant, il ne peut pas plus tard faire annuler le contrat.

Mais, en matière d'assurance-incendie, il est de jurisprudence constante que l'assuré ne saurait être relevé des conséquences résultant de déclarations fausses ou insuffisantes par cela seul que l'agent de la compagnie, aurait, avant la signature du contrat, fait l'inspection d'usage (Cass., 3 janvier 1870. D. P. 70. 4. 301 ; 8 juillet 1878. D. P. 80. 4. 62. Bordeaux. 8 février 1889 ; *J. des Ass.*, 1889. page 176).

Nous pouvons citer quelques exemples des déclarations que l'assuré doit nécessairement faire au moment de la conclusion du contrat. Il doit énoncer dans la police : la nature des objets garantis ; les matériaux avec lesquels les bâtiments sont construits ; le mode de couverture ; le mode de chauff-

fage et d'éclairage ; la profession exercée dans les locaux, etc.

Que faut-il décider, s'il se produit des aggravations du risque au cours du contrat ? Du moment où, pour une cause quelconque, le risque n'est plus le même qu'au jour de la souscription de la police, les conditions du contrat se trouvent changées. Aussi pour que le contrat puisse, le cas échéant, produire tous ses effets, faut-il de toute nécessité que l'assureur, informé du nouvel état des choses, consente à continuer néanmoins ses garanties.

Dans la pratique, les aggravations de risque, quand elles sont déclarées en temps utile, entraînent une augmentation de prime, mais ce n'est qu'au cas de réticence qu'elles entraînent la résiliation du contrat.

Peu importe que l'aggravation de risque provienne du fait de l'assuré ou même d'un fait à lui étranger, l'obligation dudit assuré est toujours la même, du moment où il a connaissance de l'aggravation, il doit prévenir son assureur.

La question de savoir, s'il y a aggravation de risque, est une question de fait, dont le juge du fond est souverain appréciateur.

§ 2. — *De la classification des risques.*

28. Quand on étudie l'histoire de l'assurance, on est frappé par ce fait, que dans les organisations rudimentaires d'assurance-incendie, la classification

des risques est inconnue, et, qu'au contraire, le progrès de l'assurance consiste à répartir le fardeau des primes suivant le risque couru.

Les clauses des polices d'assurance distinguent un grand nombre de risques. Cette classification est le résultat d'une longue expérience. Il était impossible de déterminer *a priori* la nature des risques. On ne pouvait faire à l'origine une énumération assez complète pour embrasser toutes les choses assurables. Il fallait pourtant tout cela pour établir une classification rationnelle, de façon à frapper chaque objet d'une prime correspondant à la gravité du risque. Aussi au début les compagnies d'assurances ont-elles dû procéder par voie de tâtonnements. Aujourd'hui elles ont un puissant auxiliaire dans la statistique, mais une classification rigoureuse des risques est impossible. La même industrie peut présenter les risques les plus divers, suivant qu'elle emploie dans les différents établissements, où elle se pratique, des méthodes plus ou moins perfectionnées de fabrication, des moteurs plus ou moins puissants, des quantités plus ou moins grandes de matières premières, des systèmes d'éclairage ou de chauffage plus ou moins bien installés.

Ce n'est pas tout, le risque est l'objet de changements continuels. Tous les principaux types de risques sont soumis à des variations considérables, par suite du progrès des mœurs ou de l'industrie. Aussi l'assureur pour se tenir au courant est-il tenu

à une grande vigilance et ses efforts incessants donnent parfois de très beaux résultats. Une brochure, publiée en Allemagne à l'occasion du cinquantième anniversaire de la fondation de la société de Magdebourg, montre quel soin et quelle activité incessante les compagnies d'assurances doivent déployer pour tenir à jour leurs statistiques et leurs classifications de risques.

« La société, dit cette brochure (pages 63 et suiv.),
« possède les plans groupés de 3.000 villes et vil-
« lages en Allemagne, Danemark, Suède, Norwège,
« Belgique et Russie; les frais occasionnés de ce
« chef atteignent environ 500.000 marks. A cela il
« faut ajouter les plans d'établissements industriels,
« faits par nos agents généraux et inspecteurs.
« Enfin il y a les renseignements statistiques, com-
« mencés en 1851, et qui donnent, à l'aide d'un ques-
« tionnaire imprimé, une image du caractère d'une
« localité... Nous possédons à cette heure environ
« 45.000 de ces rapports, et ils sont sans cesse
« renouvelés, corrigés, tenus à jour.

« Pour compléter toute l'œuvre, nous avons
« encore le contrôle proprement dit des pleins (1),
« qui est fait présentement par 19 employés à l'aide
« des feuilles locales. Ce sont des registres pour
« toutes les opérations d'assurances; ils ont été
« commencés à la fondation de la société, au début,
« sous forme de livres. Avec le développement des

1. On entend par « plein » le maximum qu'un assureur prend à sa charge; passé le plein, il réassure,

« affaires, cette forme devint incommode, et en
 « 1854 nous adoptâmes le système actuel des feuilles
 « détachées. Chaque risque a sa feuille où sont ins-
 « crits : la situation du risque, le montant de la
 « somme assurée et les sommes réassurées, ainsi
 « que tous les changements. Ces feuilles sont ran-
 « gées dans des cartons classés par ordre géogra-
 « phique ; nous possédons actuellement 899 de ces
 « cartons avec 50.201 feuilles ».

On comprend après cela comment il se fait qu'une société qui travaille avec un capital social de 15 millions de marks dont 3 millions versés, et qui possède, en outre, un fonds de réserve d'un million et demi et une réserve de bénéfices de 2.392.464 marks, ait pu prendre à sa charge en 1893 les risques de 991.158 polices pour 9.296.489.573 marks et payer en sinistres 18.423.573 marks.

C'est cette activité incessante dans l'organisation et la mise à jour des tarifs qui permet aux sociétés de prospérer et de tenir le prix de l'assurance en rapport avec la gravité ou avec la diminution des risques. Ainsi en France les compagnies ont souvent modifié leurs tarifs en faveur des assurés en tenant compte des progrès réalisés dans la construction ou dans l'aménagement des immeubles. Voici deux exemples empruntés aux tarifs régionaux du syndicat :

Tarif de l'Oise	{	1868	1895
		<u>0,50 0/00</u>	<u>0,30 0/00</u>
Tarif de Paris	{	autrefois	1895
		<u>0,20 0/00</u>	<u>0,10 0/00</u>

29. Mais parfois l'assureur est téméraire dans ses remaniements de tarifs et les renseignements suivants, que nous empruntons à un des organes les plus autorisés de l'assurance (1), montrent quels dangers incessants un tarif mal établi peut faire courir aux compagnies.

On assurait autrefois, sous le titre de risques simples, des maisons bourgeoises bien placées, bien construites, bien tenues ; des magasins moyennement pourvus de marchandises bien rangées. Petit à petit à ces risques vraiment simples s'ajoutèrent par le fait de la concurrence des risques en apparence de même nature et en réalité tout à fait différents. On ne distingua pas assez notamment, combien la responsabilité des assureurs s'aggravait lorsqu'au lieu d'un modeste magasin, il s'agissait d'une grande boutique, lorsqu'au lieu d'une maison bourgeoise, bourgeoisement habitée, il s'agissait d'une maison emplie de marchandises des caves au grenier.

On signala déjà cette situation en 1894 à l'occasion de sinistres qui venaient de se produire à Saint-Etienne et à Lyon, sinistres qui pour une prime de 3.000 francs avaient mis à la charge des compagnies une perte de 5 millions.

Les conditions économiques actuelles ne sont pas comparables à celles qui ont présidé aux premiers pas de nos compagnies. Les nécessités de la mode n'ont jamais été plus changeantes et astreignent les

1. L'*Argus*, journal international des assurances, numéro du 30 janvier 1898.

commerçants à emmagasiner de grandes quantités de marchandises. Les locations n'ayant pas baissé et les bénéfices n'ayant pas augmenté, le négociant d'aujourd'hui cherche à utiliser le plus possible ses locaux et si une imprudence vient à déterminer un incendie, on ne peut apporter un secours efficace à cause de l'encombrement.

30. Les exemples que nous venons de citer permettront de réfuter victorieusement l'opinion du professeur Wagner, qui soutient qu'on devrait égaliser les primes. Voici l'analyse du système qu'il soutient.

Dans l'assurance-incendie, on gradue chaque risque en tenant bien compte de toutes les circonstances possibles, qui peuvent exercer une influence sur l'origine et l'extension d'un incendie, par exemple, en ce qui concerne les maisons, on tient compte des matériaux, de la nature du toit, de la destination de l'immeuble, des occupations que le propriétaire remplit dans l'immeuble, de la situation des biens, de la nature des lieux voisins, de l'état des institutions de secours, de la plus ou moins grande proximité de l'eau, etc., en un mot aussi nombreuses sont les circonstances de nature à augmenter ou diminuer les chances de danger, aussi nombreuses sont les classes de risques et par suite les tarifs de primes. On doit éviter l'empiètement d'un tarif sur un autre. Les risques de chacune de ces classes ainsi composées forment pour ainsi dire comme autant de communautés distinctes entre tous les assurés considérés individuellement et qui sont assurés pour un

risque semblable. La conséquence pratique est que la maison solidement construite, située dans le meilleur quartier de la ville, loin des occasions d'incendie, paie une prime très faible, la fabrique paie une prime beaucoup plus élevée, et la chaumière paie des primes très élevées.

Cette notion du risque correspond au principe de la propriété privée et au point de vue de l'économie politique individualiste, on ne peut nier son caractère très logique. Mais il faut alors se demander si les prémisses, d'où découlent ces conséquences sont absolument justes. Est-il exact de dire que la fixation des primes, eu égard au risque d'incendie, est une opération absolument analogue à la détermination du prix d'une marchandise quelconque ?

On prétend que la conception du risque ainsi envisagé a au point de vue de l'éducation sociale de très grands avantages. Pourquoi nous offrez-vous un risque aussi dangereux, peut répondre l'assureur au propriétaire qui demande à être assuré ? Diminuez le risque et nous diminuerons aussitôt la prime.

Dans cette attitude de l'assureur, il y a quelque chose d'absolument juste et non pas seulement au point de vue particulier de l'assureur, mais au point de vue de la justice absolue. Les cas de sinistres dépendent sans doute en partie de la volonté du propriétaire et de sa façon de gérer. La prime faible est une récompense, un stimulant pour la diminution du risque, la prime élevée est une punition pour l'élévation du risque. La classification des ris-

ques réalise donc par conséquent un acte d'éducation sociale pour l'amélioration des constructions, aussi les institutions publiques d'assurance-incendie, qui au début n'avaient pas du tout de classification des risques, ou n'en avaient que de rudimentaires, sont arrivées à des classifications plus subtiles.

Mais le défaut de cette argumentation est qu'on lui donne une portée pratique très exagérée et qu'elle est basée sur une conception purement abstraite des rapports économiques, conception qui ne tient compte aucunement de l'histoire et des faits positifs. Il y a dans ce raisonnement quelque chose de juste en partie, mais qui n'est juste souvent que pour une très faible partie, à savoir le fait de faire dépendre de la volonté et de la gestion du propriétaire le risque dont est menacée sa chose et d'ériger cela en règle absolument générale, entièrement et constamment juste. Un des défauts essentiels de la conception purement individualiste des rapports sociaux est de considérer exclusivement le côté actif et pas du tout le côté passif des forces économiques individuelles.

Est-ce que en réalité la nature et la quotité du risque de sa maison dépend entièrement du propriétaire ? Peut-il réellement exercer une influence sur les causes générales de sinistres, qui dépendent de l'entourage et du manque de moyens de secours ? Et la nature de son immeuble, du toit, de l'industrie qui y est exercée, le propriétaire peut-il régler cela d'après sa volonté ? Les rapports économiques

privés, les formes d'industrie, les objets sur lesquels porte le droit de propriété, la nature des maisons sont des résultats de faits historiques, faits avec lesquels on doit compter et sur lesquels les institutions économiques doivent se régler.

On dit aux paysans : transformez vos misérables cabanes, couvertes en chaumes et en bardeaux, en solides maisons avec un bon toit. Voilà un conseil à bon marché et qui ne peut être suivi. Quand bien même les intéressés pourraient le suivre, ils ne devraient pas le faire, parce qu'une telle reconstruction ferait disparaître un capital énorme.

Mais objecte-t-on : pourquoi l'homme riche avec sa solide maison, pourquoi le citadin avec son service de pompiers bien organisé devraient-ils s'imposer un sacrifice pour la chaumière ?

Parce que les intérêts populaires sont les intérêts de l'Etat et qu'il doit en être ainsi, parce que l'Etat est un organisme, dont les membres doivent agir réciproquement les uns sur les autres dans leur bien-être et leurs malheurs. Le degré de risque d'incendie qu'offre un objet dépend de tout le développement commercial de la nation et non pas seulement d'actes, dont le propriétaire puisse être déclaré responsable.

Ainsi pendant des siècles les paysans ont vécu dans la servitude et sous des charges de toute espèce, ils devaient abandonner gratuitement les produits de leur travail aux seigneurs, ils étaient soumis aux nécessités de la guerre, sans appuis et sans secours,

alors que le commerce, l'industrie, les villes étaient favorisés par des privilèges de toute sorte. La grande inégalité des risques ruraux et des risques urbains est une des conséquences de cette inégalité primitive. Un système sévère de classification considérant ces inégalités comme des faits purement naturels, les fortifie indirectement encore par ce moyen, tandis qu'il s'agit de faits, ayant une origine purement historique. L'égalisation des primes ne serait qu'une juste expiation de la politique du passé.

31. Le système que nous venons d'exposer mérite d'être soigneusement discuté, car on en trouve, comme nous le verrons, une application dans tous les systèmes d'assurances publiques, en ce sens que dans ces combinaisons d'assurances la classification des risques est très imparfaite.

a) En premier lieu, M. Wagner s'est laissé dominer dans la conception de son système par des considérations de sentiment. Il s'est apitoyé sur les classes rurales, que les assureurs ne consentiraient à garantir que moyennant des primes élevées. Et la preuve que c'est surtout en faveur de cette catégorie sociale qu'il souhaite l'égalisation des primes, c'est qu'il considère la classification des risques comme équitable, s'il s'agit d'objets soumis à une circulation rapide et à un renouvellement fréquent, comme les capitaux industriels.

Cette concession de M. Wagner est grossière de conséquences. Il considère comme juste de faire

payer de fortes primes aux risques industriels, parce qu'ici le matériel est susceptible de se démoder promptement, alors que les risques agricoles devraient payer des primes moins fortes que les primes actuelles, parce qu'il s'agit de capitaux, dont le renouvellement rapide est moins nécessaire.

M. Wagner reconnaît que le système de la classification des risques a fait énormément pour que les industriels organisent leurs locaux de la façon la moins susceptible de propager les incendies. L'intérêt général exige donc, d'après notre auteur, une transformation rapide du matériel de l'industrie suivant les exigences du progrès ; la prime d'assurance, qui frapperait uniformément les usines ou magasins, organisées d'une façon défectueuse et les installations modèles, serait profondément injuste. Pourquoi faire alors une exception pour les organisations agricoles et parler avec attendrissement des chaumières, qu'on devrait soigneusement conserver.

La distinction proposée par notre auteur est absolument arbitraire. N'est-il pas démontré aujourd'hui que l'agriculture ne peut donner de résultats satisfaisants qu'avec une organisation hygiénique des locaux et des méthodes perfectionnées de culture et d'élevage ? Or, des bâtiments couverts en chaume ou construits en bois, mal aérés, sont, au point de vue de l'hygiène du bétail, bien inférieurs à des constructions en pierre, couvertes en tuiles. Pourquoi donc favoriser par l'égalisation des primes le maintien d'une pareille situation ? Pourquoi, du mo-

ment où le système de la classification des primes a eu le bon résultat de forcer les industriels à améliorer leurs installations, ne pas reconnaître que ce même système peut avoir une valeur éducatrice analogue eu égard à l'industrie agricole ?

b) Il ne faut pas oublier non plus que si la ville paie des primes moins élevées que la campagne cela tient en grande partie à ce que le service de sûreté contre l'incendie est supérieurement organisé dans les villes. Or, pour subvenir aux frais de ce service le citoyen paie des contributions en conséquence.

c) M. Wagner ne tient pas compte dans sa théorie du fait de l'homme dans la naissance des incendies. Les faits démontrent pourtant que tel risque exactement semblable à tel autre est cependant plus ou moins dangereux, selon qu'il se trouve situé dans telle ou telle localité. Cela tient en grande partie à ce que le nombre des incendies volontaires est plus fréquent dans ces régions que dans d'autres. Pourquoi par l'égalisation des risques faire supporter les conséquences de l'immoralité d'une région par les pays où les sinistres volontaires sont rares.

d) Un des motifs de la théorie de M. Wagner sur l'égalisation des primes mérite encore de retenir notre attention. Notre auteur reproche au système de la classification des risques d'aboutir « à créer entre
« les diverses catégories d'assurés, soumis au même
« taux de prime, comme autant de communautés distinctes. » Pour se rendre compte de la critique ici formulée par M. Wagner, il faut se rappeler qu'il

reproche avec beaucoup de vivacité à l'assurance mutuelle son « esprit égoïste », qui se traduit par une sélection minutieuse des risques à accepter. « L'assurance mutuelle, dit-il, permet trop facilement à certaines parties de la population de satisfaire leur égoïsme de classe, en groupant ceux dont les propriétés offrent des degrés de risques analogues, à cause de la ressemblance dans les rapports économiques. On reste trop entre amis et on abandonne les autres à leur triste sort avec leurs risques élevés. »

Le système de la classification des risques aurait pour résultat d'introduire dans l'assurance à primes cet esprit égoïste des mutuelles en supprimant toute solidarité entre assurés soumis à des risques différents.

Il est certain que l'idéal en matière d'assurance est de proportionner exactement le coût de la garantie au degré d'intensité du risque. Mais ce « desideratum » est excessivement difficile à réaliser et nous savons quel guide incertain trouve l'assureur dans la statistique. Même avec la classification des risques, il peut y avoir des catégories d'assurés, qui paient pour d'autres catégories plus éprouvées.

Quelques statistiques que nous allons citer sont décisives. Pour 17 compagnies d'assurances allemandes contre l'incendie, on a constaté dans la période 1866-1869, que les maisons massives avec un toit résistant (mit harten Dach) avaient payé 1.003.000 thalers de primes et avaient reçu 612.000

thalers d'indemnité; les maisons non massives, mais avec un toit résistant, avaient payé en primes 1.554.000 thalers et reçu 1.339.000 thalers d'indemnité; les maisons non massives et avec toit mou avaient payé pour 2.420.000 thalers et les sinistres avaient atteint 2.792.000 thalers (1).

On peut donc constater que sans le concours des catégories supérieures de risques les petits risques auraient occasionné un déficit aux compagnies et que les assurés de la dernière catégorie avaient gagné à la combinaison d'assurance, puisque ils avaient reçu 372.000 thalers en plus des primes par eux versées.

Donc si le principe de la classification des risques introduit le plus de justice possible dans la répartition des primes, il peut arriver, en vertu du caractère aléatoire du contrat, qu'une catégorie d'assurés subisse une partie des charges d'une autre catégorie insuffisamment taxée. Le remède est dans la liberté de l'assureur et dans la concurrence entre les compagnies, qui ne pourraient sans inconvénients laisser se perpétuer des inégalités trop grandes entre les diverses catégories d'assurés. Au contraire, nous avons montré que toute organisation officielle de l'assurance-incendie viole le principe d'une répartition équitable des charges de l'assurance suivant le degré des risques en n'établissant que des classifications rudimentaires.

1, Ces chiffres sont donnés par Roscher, *Grundlagen der nationalischen OEkonomie*, p. 613.

§ 3. — *De la division des risques.*

32. On peut se demander comment les compagnies d'assurance avec un capital social limité peuvent se charger d'assurer des risques énormes en renonçant à tout prélèvement supplémentaire de primes. Une étude un peu attentive du fonctionnement de l'assurance-incendie donne la clef de l'énigme et prouve en même temps, que seule l'organisation de l'assurance par les grandes compagnies par actions peut atteindre le résultat que nous venons de signaler.

C'est en appliquant le principe de la division des risques, qu'on peut résoudre le problème d'un paiement intégral de l'indemnité, moyennant le prélèvement d'une contribution fixée à l'avance.

L'assureur a recours à deux procédés bien distincts, pour appliquer le principe de la division des risques : il divise les risques dans le temps au moyen des réserves et dans l'espace au moyen de la réassurance. Ces deux méthodes doivent être examinées séparément.

Section I. — Des réserves.

33. C'est une idée bien simple que celle qui consiste à décider qu'on fera profiter les années calami-

teuses des années où les sinistres sont rares. On divise par ce moyen les risques dans le temps en formant des réserves prélevées sur les exercices favorables.

La formation des réserves constitue un capital de garantie, qui, ajouté au capital social, est un gage des plus sérieux pour les assurés. Le législateur a compris le rôle important joué par les réserves dans le fonctionnement de l'assurance, car il a déterminé leur chiffre. L'article 4 du décret du 22 janvier 1868 est ainsi conçu : « La société est tenue de faire
« annuellement un prélèvement d'au moins vingt
« pour cent sur les bénéfices nets pour former un
« fonds de réserve. Ce prélèvement devient facul-
« tatif lorsque le fonds de réserve est égal au cin-
« quième du capital. » L'article 32 du même décret décide que les mutuelles « pourront » former un fonds de réserve, mais ici la société est libre de rester sans réserves. Au cas où la mutuelle juge à propos de former un fonds de réserve, sa liberté n'est plus entière, quand il s'agit d'en disposer. Sans doute, les sociétaires restent libres dans le mode de formation de la réserve et dans l'emploi des fonds, mais « dans aucun cas, le prélèvement sur le fonds
« de réserve ne peut excéder la moitié de ce fonds
« pour un seul exercice » et, d'autre part, en cas de dissolution de la société, l'emploi du fonds de réserve est réglé par l'assemblée générale des sociétaires, mais cette décision est soumise à l'approbation du ministre du commerce.

Une liberté aussi grande n'est pas laissée aux compagnies d'assurance pour la gestion de leurs réserves. L'article 5 du décret décide, en effet, que

« les fonds de la société à l'exception des sommes
« nécessaires aux besoins du service courant, doi-
« vent être employés en acquisitions d'immeubles,
« en rentes sur l'Etat, bons du Trésor ou autres
« valeurs créées ou garanties par l'Etat, en actions
« de la Banque de France, en obligations des dé-
« partements et des communes, du Crédit foncier
« de France ou des compagnies françaises de che-
« min de fer, qui ont un minimum d'intérêt garanti
« par l'Etat. »

L'article que nous venons de citer offre l'inconvénient d'imposer aux compagnies l'emploi de leurs fortunes en valeurs ne rapportant que de faibles intérêts. C'est surtout en matière d'assurance-vie que la question préoccupa d'abord, vu l'importance particulière des réserves dans cette branche de la prévoyance. Trois de nos principales compagnies d'assurance-vie : la Générale, le Phénix et l'Union ont obtenu une modification de leurs statuts, qui les autorise à placer le quart de leurs fonds en valeurs désignées par l'assemblée générale des actionnaires.

C'est en ce sens que devrait être modifiée notre législation. Il est établi, en effet, par une statistique très complète, que les 23 compagnies françaises d'assurance contre l'incendie actuellement existantes, possédaient au 31 décembre 1897 une somme

totale de 190.913.474 fr., dont le quart, qu'il s'agirait de rendre libre aux mains des compagnies, serait de 47.728.368 fr.

L'Union syndicale des 42 compagnies d'assurances de toute nature, réunie en séance plénière le 28 novembre 1898, a délibéré et adopté le texte d'une lettre au ministre du commerce. Cet important document fait observer avec raison que l'énumération contenue dans l'article 5 du décret de 1868 comprenait toutes les valeurs, qui, à cette époque, constituaient ce qu'on appelle des placements de père de famille, mais qu'aujourd'hui la liste des valeurs de cette catégorie s'est singulièrement accrue.

On peut observer également que les placements immobiliers, qui n'offrent pas, comme les autres valeurs prévues par l'article 5 du décret de 1868, le danger d'être exposés à des conversions ou à des baisses rapides du taux de l'intérêt, ne conviennent pas à des branches d'assurances, où la réalisation des réserves peut, dans certains cas, s'imposer d'urgence.

D'autre part, on ne peut songer à faire dresser annuellement par le Conseil d'Etat une liste de valeurs, parmi lesquelles, les compagnies auraient la faculté de choisir. Cette désignation solennelle constituerait, en effet, au profit des valeurs, qui en seraient l'objet, une sorte de recommandation officielle, de nature à organiser la responsabilité morale de l'Etat et à nuire à certaines valeurs non comprises dans la liste.

En conséquence, c'est à juste titre que l'union syndicale dans la lettre précitée sollicite la modification suivante de l'article 5 du décret de 1868.

« Les fonds de la société, à l'exception des sommes
« nécessaires aux besoins du service courant, seront
« placés de la manière suivante :

« 1° Jusqu'à concurrence des trois quarts au
« moins :

« En immeubles ou en prêts hypothécaires sur
« des immeubles situés en France ou en Algérie ;

« En valeurs de l'Etat ou en valeurs ayant une
« garantie de l'Etat portant sur le capital ou sur le
« revenu ;

« En prêts aux départements, aux communes, aux
« chambres de commerce de France ou d'Algérie,
« ou en obligations émises par ces divers emprun-
« teurs ;

« En valeurs jouissant d'une garantie portant sur
« le capital ou le revenu de la part desdits départe-
« ments, communes et chambres de commerce régu-
« lièrement autorisées ;

« En obligations foncières et communales émises
« par le Crédit foncier de France ;

« En prêts et avances sur les effets publics ci-
« dessus désignés ;

« 2° Pour le surplus :

« En immeubles ou en prêts hypothécaires sur
« des immeubles, situés dans les colonies françaises,
« les pays de protectorat ou à l'étranger ;

« En prêts aux colonies françaises ou en valeurs
« garanties par ces colonies ;

« En effets publics de toute nature, français ou
« étrangers, portés à la cote officielle de la Bourse
« de Paris et dont la liste sera arrêtée, chaque année,
« par l'assemblée générale des actionnaires ;

« En prêts ou avances sur les effets publics ci-
« dessus désignés ».

L'étude des inconvénients présentés par l'application de l'article 5 du décret de 1868 nous permet de nous rendre compte d'un des plus graves défauts d'une organisation officielle de l'assurance. En effet, si l'article 5 impose aux compagnies un cercle de placements trop étroit, l'Etat serait encore plus embarrassé dans l'emploi des réserves qu'il aurait à constituer : on ne conçoit pas l'Etat faisant des placements, cela sort de sa compétence et, en fait, les réserves ne serviraient qu'à grossir encore davantage la dette publique. On devine aisément les conséquences de cet état de choses : privation pour l'industrie des capitaux absorbés par la dette publique ; mise aux mains de l'Etat de sommes énormes, dont il ferait presque toujours un emploi improductif ; hausse des fonds publics ; baisse du taux de leur intérêt et finalement nécessité d'élever le chiffre des primes d'assurance.

Les considérations auxquelles nous venons de nous livrer ne sont pas d'ordre purement théorique. L'histoire des assurances ouvrières, en Allemagne, nous en fournit la preuve. Quand M. de Bismarck se

fit le promoteur d'un vaste système d'assurances, il avait pour but de lutter contre le socialisme, mais il voyait également dans les fortes réserves, que nécessiterait l'application de son système, des ressources commodés à utiliser pour le Trésor.

On arrive donc toujours avec le système de l'assurance officielle à mettre à la disposition de l'Etat des sommes considérables. Les divers projets soumis en France au Parlement pour l'organisation administrative de l'assurance-incendie confient à la Caisse des dépôts et consignations la gestion des fonds. Or, c'est un fait bien connu que cette caisse, organisation autonome et qui n'est liée par aucun texte de loi pour l'emploi des valeurs à elle confiées, fait à peu près exclusivement ses placements en fonds d'Etat.

Un exemple bien intéressant nous est fourni par la matière des caisses d'épargne. L'Etat français est devenu débiteur de plusieurs milliards par suite de l'accaparement de toutes les ressources desdites caisses, sous prétexte d'assurer aux petites économies un placement d'une solidité à toute épreuve.

Quelques développements sur ce sujet ne sont pas oiseux, ils nous montreront notamment comment l'Etat avec les meilleures intentions du monde peut aboutir à faire œuvre plus nuisible qu'utile.

Sous prétexte de préserver le peuple des placements hasardeux, on n'a pas voulu, en France, traiter les caisses d'épargne comme des banques ordinaires, libres dans le choix de leurs placements. En

1829, les caisses d'épargne furent autorisées à verser leurs fonds ou compte courant avec le Trésor et une loi du 31 mars 1837 imposa à la Caisse des dépôts et consignations de recevoir et d'administrer les fonds des caisses d'épargne.

Des abus ne tardèrent pas à se glisser dans le fonctionnement de ce système. On servit aux déposants un intérêt, qui était supérieur au revenu ordinaire des fonds publics. Les limites prévues par la loi comme maximum des versements, n'étaient même pas respectées. Des statistiques officielles ont établi que, fin 1887, le montant des dépôts dépassant le maximum légal, atteignait 639 millions et que cette situation ne fit qu'empirer, puisque cet excédent atteignait, fin 1891, la somme énorme de un milliard et 12 millions, soit près du tiers de la totalité des sommes dues aux déposants.

Bien mieux, l'Etat s'imposait des sacrifices et ce n'était pas la classe populaire, qui profitait des largesses du pouvoir. Ce furent les capitalistes moyens et les petits négociants, qui ayant observé que l'Etat servait pour des dépôts retirables à vue un intérêt de 3,50 0/0, en profitèrent pour faire prendre à tous les membres de leur famille des livrets de façon à avoir un compte courant de 15 à 20.000 francs entre les mains de l'Etat, avec un taux d'intérêt élevé, alors qu'il n'y avait pas un établissement de crédit, qui admît de comptes courants à un taux d'intérêt supérieur à 1/2 ou 1 0/0.

Plusieurs mesures législatives ont eu pour but de

corriger les imperfections de ce régime, mais on peut toujours reprocher à l'organisation française des caisses d'épargne d'employer exclusivement les fonds de dépôts en valeurs d'Etat.

Or, une enquête, à laquelle les administrateurs de la caisse d'épargne de Marseille ont fait procéder dans tous les pays civilisés, a donné comme conclusion que : 1° la liberté d'emploi au lieu de diminuer l'intensité de l'épargne l'augmente ; 2° que pour l'application exclusive du régime d'emploi en titres d'Etat, la France est seule ; 3° que le libre emploi des dépôts a partout contribué puissamment au développement des œuvres d'utilité publique et populaire, sans compromettre pour cela les intérêts des déposants.

On doit citer comme modèles du genre l'organisation des caisses d'épargne en Allemagne et en Italie (1). « L'Allemagne est, avec l'Italie, le pays où
« l'épargne est la mieux utilisée, tandis qu'en France
« les caisses d'épargne bornent leur rôle à celui de
« simples collecteurs des fruits du travail et de l'éco-
« nomie, en Allemagne, au contraire, elles sont, en
« outre, des agents de circulation des richesses ac-
« quises et des agents de production de nouvelles
« richesses ; elles ont pris aujourd'hui une place
« considérable parmi les divers facteurs, qui concou-
« rent à la prospérité économique du pays » (2).

1. Sur l'organisation des caisses d'épargne en Allemagne, consulter le *Bulletin de la Soc. de lég. comp.*, août 1898, p. 395 et sur l'organisation des mêmes caisses en Italie : Mabileau, Raynery et de Rocquigny, *La prévoyance sociale en Italie*, 1898.

2. *Bull. soc. lég. comp.*, *loc. cit.*, p. 396.

D'après le travail que nous venons de citer l'avoir des déposants atteindrait actuellement 8.750.000.000 francs et le chiffre des réserves 562.500.000 francs.

Le système de la variété dans les placements a permis d'élever le chiffre maximum des dépôts et il n'est pas rare de voir des statuts fixer ce maximum à 5,000 et même à 10.000 marks.

L'exemple de l'Allemagne nous permet de réfuter un des arguments toujours mis en avant en faveur d'une caisse postale d'épargne. Ce système, dit-on, a le grand avantage de faciliter le dépôt et le retrait des fonds, puisqu'il y a des bureaux de poste un peu partout.

On a bien compris aussi en Allemagne, les services que les postes peuvent rendre en matière d'épargne. Mais on a combattu le système de l'Etat banquier. On demande seulement que la poste se charge du rôle d'intermédiaire entre les caisses d'épargne et le public pour le dépôt et le retrait des fonds.

L'exemple des nations étrangères est éloquent. Nos caisses d'épargne ont encaissé des milliards, dont l'Etat a accepté de devenir débiteur. Il a assumé une responsabilité terrible, pour le cas où une crise éclaterait. Le fait s'est déjà réalisé, en 1848.

Les caisses ont sans doute une fortune personnelle, qui atteignait, au 31 décembre 1894, 98.048.218 fr. 95, mais cela ne représente pour les déposants qu'un fonds de garantie de 2,983 0/0. Ce dividende dérisoire prouve bien que le Trésor seul est le vrai débiteur.

L'Etat use quelquefois d'une grande liberté à l'égard de la fortune personnelle des caisses d'épargne et la question mérite d'être mise en lumière, car elle montre bien avec quelle indépendance seraient gérées les réserves, au cas où l'assurance serait organisée administrativement.

Les caisses d'épargnes ont une sorte de fonds commun, destiné à garantir aux déposants le remboursement intégral de leurs dépôts, au cas où la Caisse des dépôts et consignations ne pourrait pas réaliser son portefeuille dans de bonnes conditions. Cette réserve est la propriété collective, le gage commun de tous les déposants. Or, en 1889, le ministre des finances ne se fit pas scrupule de prélever sur ce fonds une somme de 1.500.000 fr., et la Chambre malgré plusieurs protestations ratifia cette appropriation du bien d'autrui (1).

Section II. — De la réassurance.

34. La réassurance est un contrat par lequel l'assureur fait assurer par un autre, tout ou partie des risques dont il s'est chargé. C'est une assurance véritable, dans laquelle l'assureur primitif devient lui-même assuré.

La combinaison, que nous venons de définir, a une importance capitale, car la garantie principale

1. *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1889, p. 285.

que pourra fournir une société d'assurance sera de répartir ses risques sur la plus grande étendue de territoire possible et de les diviser de manière à ne pas subir, dans un cas donné, de pertes trop considérables. Elle a le grand avantage d'alléger la responsabilité de l'assureur tout en maintenant intacte la garantie offerte à l'assuré, qui demeure étranger à la combinaison en vertu de l'article 1165 C. civ. La réassurance permet de diviser les risques.

Les avantages offerts par la division des risques se résument dans le raisonnement suivant. Y a-t-il plus de danger pour une société à assurer une vingtaine de maisons avoïnantes qu'à assurer vingt maisons situées chacune dans une localité différente? La réponse est facile, car sur 1.000 bâtiments attenants il en peut brûler 10, 50, 100 et même tous les 1.000 dans un seul incendie; tandis que s'ils sont suffisamment éloignés les uns des autres, il faudra 10, 50, 100 ou 1.000 incendies pour produire les mêmes effets. Voilà le principe de la division des risques dans toute sa simplicité.

On s'explique ainsi que des sociétés privées possédant à peine une fortune de quelques millions, puissent offrir une garantie plus grande que des Etats, qui au besoin pourraient se procurer par leur crédit des sommes tout aussi fortes ou même des sommes beaucoup plus considérables encore. La force de résistance d'une institution d'assurances augmente avec le nombre des assurés.

Mais ce n'est pas tout, et même ce n'est pas

encore là le point le plus essentiel. Une société privée ne doit pas avoir d'incendie, qui lui coûte au delà d'un certain maximum. Pour y arriver, elle fixe dans ses statuts ou règlements des pleins. Le plein varie suivant le mode de construction, le service de sûreté contre l'incendie dans la localité, d'où dépend le risque étudié, etc. Mais l'assuré n'a pas à souffrir de la fixation du plein. C'est là, en effet, une simple mesure d'administration pour l'assureur, qui accepte les risques offerts, quitte à recourir à la réassurance pour ce qui dépasse son plein.

Ce n'est qu'en prenant ces précautions qu'une société d'assurance peut se baser sur la loi des grands nombres et dire: dans un territoire déterminé et avec un certain nombre de risques, le nombre des incendies annuels ne s'écartera jamais beaucoup d'une certaine moyenne. Voilà ce qui permet notamment à une compagnie d'assurances de régler intégralement les sinistres qu'elle a garantis, sans avoir à réclamer des primes supplémentaires.

Il est évident que le chiffre des primes se trouve majoré par ce fait que l'assureur principal doit prélever sur ses encaissements les primes de réassurance. Nos plus anciennes compagnies d'assurance-incendie réassurent au total et en moyenne 25 0/0 environ des primes nettes (1). Le bureau fédéral suisse évalue la dépense moyenne des sociétés anonymes pour la réassurance à 26,2 0/0 de la prime

1. *Moniteur des assurances*, 1887, p. 256.

brute. Une statistique publiée par le syndicat des compagnies d'assurances-incendie, donne les chiffres suivants. Pour une période de quinze ans (1879-1893), les 25 principales compagnies françaises ont encaissé 1.702.119.773 fr. de primes, réassurances non déduites. Or, réassurances déduites, le chiffre des primes se ramène à 1.371.215.807 fr. : donc le tribut payé à la réassurance pour cette période de quinze ans est de 330.903.966 fr.

Mais une étude attentive nous permet de faire une constatation encore plus intéressante : c'est que les compagnies ont de plus en plus compris l'utilité de la réassurance. En effet, alors qu'en 1879 nos 25 compagnies payaient 16.592.631 francs de primes de réassurances, ce qui donnait pour un chiffre de primes nettes de 78.554.032 francs une proportion de 21,12 0/0, ces mêmes compagnies payaient en 1893, 24.362.583 francs pour la réassurance, ce qui donnait pour un chiffre de primes nettes de 98.830.912 francs une proportion de 24,67 0/0.

Cette augmentation de 3,55 0/0 en quinze ans dans le tribut annuel payé à la réassurance montre l'utilité de cette combinaison que M. de Courcy a qualifiée « le déversoir et la soupape de sûreté de l'assurance directe ».

35. Tout le monde est d'accord pour voir dans la réassurance le complément indispensable de toute organisation rationnelle de l'assurance. M. Wagner lui-même le reconnaît, puisqu'il suppose qu'on pour-

rait maintenir le système des réassurances contractées avec des pays étrangers dans son organisation d'une assurance par l'Etat.

Il n'est pas chimérique, semble-t-il, de concevoir une institution publique d'assurance se réassurant à l'étranger, puisque sur un total de valeurs de 5.453.734.203 francs assurées par les établissements cantonaux suisses en 1896, 761.696.475 francs étaient réassurés auprès de sociétés privées étrangères.

Mais s'il n'y a rien d'anormal à voir des groupements politiques à territoire peu étendu comme les cantons suisses pratiquer le système que nous venons d'indiquer, (et encore faut-il observer que huit établissements cantonaux d'assurances sur dix-neuf ne se réassurent pas), on ne conçoit pas un grand Etat comme la France allant offrir sa clientèle à des compagnies d'assurances étrangères. Il y a, à ce sujet deux hypothèses à distinguer :

a) Ou bien, l'Etat ferait ce que font les établissements cantonaux suisses, il se réassurerait sans accepter de réassurer les assureurs, dont il serait le client ; dans ce système, l'esprit du contrat de réassurance n'est pas respecté, car ce contrat suppose que les assureurs des divers pays se divisent les risques, les compagnies anglaises payant aux compagnies françaises des primes de réassurances et réciproquement. Le caractère essentiel de la réassurance est d'achever de donner aux opérations d'assurance un caractère international.

En effet, les compagnies cherchent à appliquer le principe de la division des risques en étendant leurs opérations d'assurance directes au territoire des pays étrangers, elles augmentent ainsi leurs bénéfices et diminuent leur responsabilité, puisque les chances d'incendie ne croissent pas en raison directe de l'extension des affaires. Mais elles contractent également des traités de réassurance avec les compagnies étrangères. En 1896, dix-neuf sociétés étrangères réassuraient en France.

b) Ou bien, l'Etat accepterait le rôle de réassureur. Mais soutenir ce système serait méconnaître les attributions essentiels de l'Etat et étendre singulièrement sa capacité juridique. Les opérations de réassurance ont un caractère commercial indéniable. La prime d'assurance est calculée d'après la valeur du risque, il doit en être de même pour la prime de réassurance. De plus, comme réassureur, l'Etat se trouverait fréquemment créancier ou débiteur de sommes importantes envers l'étranger, or tout paiement entre pays étrangers se complique d'une question de change.

Il suffit d'énoncer quelques conséquences du système de l'Etat réassureur pour en montrer le caractère impraticable.

La conclusion qui s'imposerait avec un système d'assurance par l'Etat, serait que le principe de la division des risques obligerait l'Etat à se fixer des pleins et à se réassurer auprès des compagnies étrangères, mais que ne pouvant pas accepter le rôle de

réassureur, l'Etat paierait à l'étranger un tribut annuel important sous forme de primes de réassurances.

CHAPITRE IV

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

36. On s'est habitué à croire que le système de l'assurance obligatoire avait commencé à fonctionner à l'occasion des assurances ouvrières. Au contraire, l'histoire de l'assurance-incendie nous montre que c'est dans cette branche de la prévoyance, que l'obligation a été d'abord imposée par les lois, mais nous avons vu que ce système d'assurance obligatoire n'englobe pas tous les risques d'incendie et il n'a été appliqué jusqu'à présent que dans certaines régions bien déterminées : la Prusse, la Saxe, le Wurtemberg, une partie des cantons suisses, la Suède, la Norwège, le Danemark, l'Autriche allemande.

37. Une question se pose : serait-il bon de généraliser ce système, ne viole-t-il pas le droit de propriété ?

Pour contraindre les citoyens à lui verser des primes d'assurances, l'Etat doit pouvoir invoquer

un motif d'ordre public, car l'assurance obligatoire si elle n'est pas basée sur un motif d'intérêt général serait une violation pure et simple du droit de propriété.

Voici comment on essaie de justifier théoriquement l'obligation en matière d'assurance. On a cherché divers motifs, que nous discuterons séparément.

A. L'explication la plus fréquemment donnée est la suivante. L'Etat se sent de plus en plus lié par un devoir qui l'oblige à soulager les deshérités, l'idée d'un droit à l'assistance germe peu à peu, aussi le souverain peut-il prendre toutes les mesures propres à alléger cette tâche. Par suite, si l'on prend la précaution de contraindre les citoyens à s'assurer contre les coups du sort, l'obligation de l'Etat de soulager la misère sera allégée d'autant.

Il est exact qu'une tendance de plus en plus forte pousse l'Etat à s'immiscer dans des domaines jadis réservés à la famille ou abandonné à des groupements sociaux, ainsi les pays où la question de l'assistance obligatoire est le plus avancée sont les pays protestants, où par suite de la sécularisation des biens du clergé, les indigents retombèrent à la charge de la collectivité. De même, la loi du 24 juillet 1889 relative aux enfants maltraités ou moralement abandonnés permet de confier à l'administration de l'assistance publique l'exercice de la puissance paternelle sur lesdits enfants.

Peut-on faire, dans notre espèce, un raisonnement

analogue et dire que l'Etat, en imposant l'obligation de l'assurance, prend une mesure analogue à celle que prend un conseil de famille, quand il provoque la dation d'un conseil judiciaire à un prodigue ? Si le Conseil de famille prend l'initiative d'une pareille mesure, c'est pour éviter que le prodigue ne retombe une fois ruiné à la charge des siens en réclamant une pension alimentaire. De même, dira-t-on, l'Etat peut contraindre les citoyens à faire un emploi déterminé d'une partie de leurs revenus sous forme de primes d'assurances, mais ici, comme dans le cas du conseil judiciaire, on ne viole le droit de propriété que pour éviter un mal plus grand encore : la misère d'une partie de la population.

On a encore invoqué en faveur de l'assurance obligatoire, basée sur l'idée qu'elle est une compensation de l'obligation d'assistance assumée par l'Etat, le droit que possède l'Etat de contraindre les citoyens à s'instruire au moins des choses élémentaires. En imposant l'instruction primaire, l'Etat facilite à ses sujets les moyens de gagner leur vie et diminue ainsi le nombre des vagabonds et des non valeurs.

Mais les arguments qu'on peut faire valoir en faveur de l'instruction primaire obligatoire ont une tout autre portée que ceux qu'on peut faire valoir en faveur de l'assurance obligatoire. L'obligation en matière d'instruction primaire se justifie surtout par cette considération, que le suffrage universel ayant donné voix consultative aux plus humbles ci-

toyens sur l'organisation de la société, il importait de donner à ces mêmes citoyens toutes les facilités pour s'éclairer et comprendre la portée de leurs actes.

Ce qui enlève surtout à l'obligation en matière d'instruction primaire tout caractère vexatoire, c'est que l'enseignement est gratuit et qu'on n'exige qu'un certain minimum de connaissances.

L'assurance obligatoire basée sur l'idée d'une compensation aux charges éventuelles que l'Etat peut encourir en matière d'assistance publique entraîne des inconvénients nombreux.

Elle ancrerait dans l'esprit du public l'idée d'un véritable droit à l'assistance, qui ne serait plus seulement un devoir de charité, dans l'accomplissement duquel l'Etat jouit d'une certaine latitude. L'indigent, qui aurait versé des primes d'assurances aurait un droit véritable à exercer et au cas, qui se réaliserait certainement, où le chiffre des primes d'assurances serait insuffisant à couvrir le montant des indemnités réclamées, c'est le budget général de l'Etat, qui devrait parfaire la différence. On devine les conséquences financières d'un pareil système.

Si l'assurance obligatoire existait, elle devrait couvrir des risques innombrables, de là des difficultés d'organisation et des charges financières énormes. Elle ne devrait pas limiter son action aux risques menaçant la propriété, elle engloberait les risques menaçant la personne (maladie, infirmité, vieillesse, etc.). « L'assistance limitée aux pauvres non

« valides nécessite, dit-on, de gros sacrifices et est
« représentée par de gros contingents, mais ces
« contingents ne sont qu'une minorité... Logique-
« ment on peut conclure du devoir social d'assis-
« tance en faveur des invalides au devoir de pré-
« voyance au profit de tous ceux, qui risqueraient
« autrement d'être à la charge de l'assistance, mais
« pratiquement, il y a une énorme différence entre
« les difficultés d'organisation d'un système d'as-
« sistance même très large et celui d'un système
« universel de prévoyance » (1).

B. On a cherché à baser l'obligation en matière d'assurance sur cette idée que l'impôt n'est pas autre chose qu'une prime d'assurance que les citoyens paient à l'Etat pour se voir garantir la paisible jouissance de leurs droits. Décréter l'assurance obligatoire ne serait pas autre chose que créer une nouvelle branche d'impôts.

Cette opinion est inexacte, car le propre de l'assurance est de mettre l'assuré à l'abri d'une éventualité fâcheuse, de replacer son patrimoine dans la situation, où il se trouvait avant le sinistre, or l'Etat organisateur de services se préoccupe, sans doute, des intérêts individuels, il cherche à prémunir les citoyens contre tout événement fâcheux, mais s'il est impuissant à empêcher le mal, il ne s'engage pas, moyennant le paiement de l'impôt, à indemniser les victimes. Ainsi l'Etat poursuit la punition des malfaiteurs, mais alors que la réparation du

1. Cauwès, *loc. cit.*, t. III, p. 516.

préjudice causé par un délit apparaît dans les législations primitives comme le principe et le fondement même de l'action pénale, dans notre droit français actuel, la loi criminelle frappe le coupable, mais elle ne montre qu'un souci médiocre du préjudice qu'il a pu causer à la fortune, à la personne ou à l'honneur de la victime, qui n'a même pas le droit de demander l'assistance judiciaire pour exercer l'action civile née du délit.

C. On a imaginé récemment de demander la création de l'assurance obligatoire en matière de risques agricoles. L'organisation du crédit agricole sérieux serait, dit-on, liée à la création de l'assurance obligatoire des objets, qui forment le patrimoine de l'agriculteur.

C'est là une exagération évidente. Pourquoi la loi prendrait-elle cette initiative? C'est au créancier à imposer l'assurance à son emprunteur, s'il juge ce supplément de garantie nécessaire.

D. Enfin des auteurs ont vu dans le système de l'assurance obligatoire le moyen de diminuer le coût de l'assurance et par suite de la vulgariser. Les compagnies, disent les partisans de ce système, négligent de parti pris les petits risques, qui coûtent souvent gros et ne paient pourtant que de faibles primes. Les agents d'assurances, de leur côté, ne recherchent pas ces affaires, qui ne donnent que d'assez faibles commissions. Bien mieux, on peut dire d'une façon générale, que l'assurance obligatoire diminuerait le coût de l'assurance.

puisqu'on n'aurait plus de dividendes à verser aux actionnaires et de grosses commissions à payer aux agents.

Nous verrons plus tard que l'assurance obligatoire en privant l'assureur du droit de sélectionner les risques et en l'obligeant à de minutieuses estimations entraînerait des frais considérables et que l'économie alléguée ne se réaliserait pas.

Nous nous contenterons ici de nous demander si le reproche suivant est fondé : l'assureur néglige de parti pris les petits risques et seule l'organisation administrative de l'assurance peut permettre de garantir les petites gens.

Le vrai motif, qui puisse expliquer pourquoi l'assurance n'est pas aussi répandue dans le peuple que dans les classes aisées, est que le chiffre des frais nécessités par l'établissement des contrats d'assurance n'est pas proportionnel au chiffre des valeurs assurés. Inutile de revenir ici avec détails sur les droits considérables que le fisc perçoit sur les contrats d'assurance, mais les faits prouvent que les tarifs fiscaux sont une lourde charge pour les petites assurances. Des tentatives intéressantes furent faites en Suisse dès 1880 par les trois grandes compagnies Suisses d'assurance-incendie, qui offrirent de souscrire des polices collectives jusqu'à 50 petits ménages par police, sans autres frais que la prime d'assurance et de maintenir l'assurance, également sans nouveaux frais, dans le cas de changement de domicile, à la condition qu'une société de

la commune ou l'autorité communale elle-même prendrait à sa charge l'établissement des contrats d'assurance et la perception des primes individuelles, et s'obligerait à effectuer le versement des primes en une seule somme à une époque déterminée de l'année.

Pendant longtemps, on ne fit aucun usage de ces concessions des sociétés. Mais, on commence à agir en Suisse à cet effet. Le rapport du Bureau fédéral, publié en 1892, constate que dans le canton de Berne, les autorités communales de deux grandes localités ont fait les premiers pas.

L'histoire des assurances nous fournit plusieurs exemples de ces tentatives d'assurances populaires, mais cependant on ne doit pas oublier, dans un point de vue philanthropique, que le principe de la sélection des risques ne permet pas d'assurer indistinctement tous les petits risques. Des statistiques éloquentes, que nous avons citées plus haut, en font foi et précisément le système de l'assurance obligatoire engloberait fatalement même les plus mauvais risques.

38. Nous avons essayé, sans y réussir, de trouver un fondement sérieux au principe de l'assurance obligatoire, il nous reste à montrer quels sont les inconvénients pratiques de ce système.

A. Il est un point essentiel : l'assurance obligatoire devient un véritable impôt. La proposition Bourgeois, que nous avons si souvent citée, ne laisse aucun doute à cet égard. « La perception des primes

« se ferait presque sans frais par l'entremise des
« agents ordinaire du fisc, entre les mains desquels
« le contribuable assuré acquitterait sa prime en
« même temps qu'il acquitte ses impôts » (1). Mais
ce n'est pas seulement par le mode de perception
que la prime d'assurance dans ce système est assi-
milée à l'impôt. « Le monopole (de l'assurance-
« incendie) devrait forcément revêtir le caractère
« obligatoire d'une contribution générale, et tous
« les contribuables, possesseurs de meubles ou im-
« meubles formant la matière des assurances actuel-
« les contre l'incendie, seraient tenus de payer au
« fisc une prime proportionnelle sous la forme d'un
« impôt entraînant l'assurance » (2).

Le caractère fiscal de l'assurance doit logiquement entraîner des modifications au système actuel de l'assurance à primes.

a) Un des caractères essentiels de la prime d'assurance est d'être indivisible. Le motif de cette règle est que du moment où l'assureur a couru la chance défavorable ne fût-ce qu'un instant, il n'est pas possible de mesurer la portion de prime afférente à cet instant (Arg. art. 354 C. com.).

La prime n'est pas seulement indivisible, elle est aussi payable d'avance, car le principal moyen de l'assureur pour faire face aux sinistres est la masse des primes qu'il recueille et sur laquelle il prélève les indemnités. Or, en France, les impôts directs

1. Proposition Bourgeois. Exposé des motifs.

1. Proposition Bourgeois. Exposé des motifs.

sont payables par douzièmes. La prime d'assurance, qui, dans le système de l'assurance obligatoire, a tous les caractères d'un impôt direct, sera-t-elle aussi payable par douzièmes ? Les lois, qui organisent à l'étranger l'assurance obligatoire, enlèvent à la prime de son caractère d'indivisibilité. La loi saxonne du 25 août 1876 (art. 64) décide que les primes seront payées en deux termes : au 1^{er} avril et au 1^{er} octobre de chaque année.

b) On est d'accord pour reconnaître que l'assureur contre l'incendie n'a pas de privilège. La solution contraire, si l'on essayait de la baser sur l'article 191-10° du C. com., se heurterait à ce principe fondamental que les textes relatifs aux privilèges doivent recevoir l'interprétation restrictive.

Pourrait-on refuser aussi un privilège à l'Etat assureur ? Non, puisque l'assurance serait assimilée à un impôt direct et qu'en matière d'impôts directs, l'Etat a un privilège (art. 2098 C. civ. et loi du 12 novembre 1808).

Les pays où l'assurance obligatoire est organisée admettent en général l'existence de ce privilège. C'est le cas pour les sociétés publiques d'assurance en Allemagne et pour les assurances cantonales en Suisse.

On conçoit, en effet, à la rigueur que, dans le cas d'assurance organisée commercialement, l'assureur n'ait pas de privilège. Le principe de l'égalité entre créanciers doit être respecté le plus possible par la loi.

C'est à l'assureur de faire toutes diligences pour se faire payer. De plus, les conséquences de l'insolvabilité de l'assuré retombent exclusivement sur l'assureur. En effet, à supposer que beaucoup d'assurés soient insolvables, les réserves et le capital social sont là pour garantir le service de l'assurance. Au contraire, dans le cas, où l'assurance est organisée par l'Etat, l'insolvabilité de l'assuré retomberait sur la collectivité, car si les fonds provenant des contributions versées par les assurés étaient insuffisants, l'Etat devrait faire appel à l'impôt ou à l'emprunt pour faire face à ses engagements. Ce serait alors l'ensemble des citoyens qui souffrirait de cette situation. Au contraire, en donnant un privilège à l'Etat pour le paiement des primes, ce sont les créanciers de l'assuré, c'est-à-dire ceux qui lui ont fait crédit, qui supporteront les conséquences de son insolvabilité.

c) Le système de l'assurance obligatoire aboutit, en vertu des mêmes motifs, que ceux que nous venons d'exposer, à méconnaître un des caractères essentiels de la prime : la fixité. Le trait distinctif de l'assurance à primes est d'être un forfait, une combinaison, qui met complètement l'assuré à l'abri contre tout recours ultérieur de son garant. Mais l'application de ce système au cas où l'Etat est organisateur de l'assurance, aurait, en cas d'insuffisance des primes, le grand inconvénient d'obliger l'Etat à faire appel à l'impôt ou à l'emprunt pour satisfaire à ses engagements. Ce serait une consé-

quence logique de l'assurance contre l'incendie conçue comme service public, mais les législations, qui organisent l'assurance-incendie administrative-ment, n'ont pas admis cette solution.

Si le montant des primes et le fonds de réserve sont insuffisants pour couvrir tous les frais, on aura recours à une contribution extraordinaire, dit l'article 67 de la loi saxonne du 25 août 1876. La même solution est admise dans la législation des cantons de Glaris, d'Appenzell et plusieurs autres cantons suisses. C'est également le système des sociétés publiques allemandes.

d) Un autre avantage pour l'assuré qui disparaîtrait avec le système de l'assurance par l'Etat, c'est l'application de la règle proportionnelle. On dit qu'il y a lieu d'appliquer la règle proportionnelle dans le cas suivant. S'il résulte de l'expertise, que les objets assurés avaient, avant l'incendie, une valeur supérieure à la somme garantie par la police, la compagnie détermine la part de dommage que doit supporter l'assuré comme étant resté son propre assureur.

Ainsi un bâtiment a été assuré pour: 100.000 fr.

Le procès-verbal d'expertise a constaté: que la valeur dudit bâtiment avant incendie était: 120.000 fr.

Que la perte a été de: 90.000 fr.

L'assuré est donc resté son propre assureur de: 20.000 fr.

Soit du sixième de la valeur du bâtiment, il doit

par suite supporter un sixième de la perte, soit 15.000 fr. et la compagnie n'est tenue à payer que les $\frac{5}{6}$ de cette perte, soit 75.000 fr.

Le fondement juridique de la règle proportionnelle est très solide. Le risque est indivisible, par suite si l'assuré reste son propre assureur pour partie, sa part dans le sinistre devra être rigoureusement proportionnelle à la valeur dont il a entendu rester le garant.

Les compagnies toujours soucieuses de satisfaire les convenances de leur clientèle, renoncent parfois au bénéfice de la règle proportionnelle. Il y a, sans doute, des cas où l'application de cette règle est impossible, ainsi en matière d'assurance contre le recours des voisins, contre le recours des locataires, il n'y a jamais lieu à règle proportionnelle, la compagnie doit garantir l'assuré à concurrence du montant intégral des dommages, du moment bien entendu que ces dommages ne dépassent pas le chiffre de l'assurance.

Dans cette hypothèse, en effet, la somme assurée ne peut avoir une base d'appréciation bien rigoureuse, car il est impossible de savoir *a priori* quelle est la valeur des objets dont l'assuré peut être responsable. S'il s'agit, par exemple, du recours des locataires, on ne saurait obliger le propriétaire à faire assurer la valeur du mobilier de tous ses locataires, valeur qu'il ignore d'ailleurs.

Mais en matière de responsabilité contractuelle, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de la responsabilité du

locataire, du dépositaire, le principe de la règle proportionnelle devrait reprendre son empire, car ici la valeur du risque peut être déterminée. La responsabilité de l'assuré est limitée à l'avance, par la valeur de la chose, dont il est responsable.

Cependant, les compagnies, dans un esprit d'équité ont fait une exception très importante à ce principe, en matière de risque locatif, quand l'immeuble loué est occupé par plusieurs locataires. Chacun des locataires peut être responsable de la maison tout entière (art. 1734 C. civ.), on aurait donc pu à la rigueur considérer que chaque locataire devait faire assurer ses risques locatifs à concurrence de la valeur intégrale de l'immeuble, sous peine de se voir appliquer la règle proportionnelle.

Mais les compagnies ont introduit dans les conditions générales des polices la clause suivante :
« Quand les bâtiments sont occupés par plusieurs
« locataires, l'assurance du recours locatif a pour
« base le chiffre du loyer. Si le locataire, dans ce cas,
« a fait assurer une somme égale à quinze fois au
« moins le montant annuel de son loyer, la compa-
« gnie répond à sa place du dommage, jusqu'à con-
« currence de la somme assurée. S'il n'a fait assurer
« qu'une somme moindre, la compagnie ne répond
« du dommage que dans la proportion existant entre
« la somme assurée et le montant de quinze années
« de loyers, et l'assuré reste son propre assureur pour
« l'excédant. »

Dans les diverses applications de la règle propor-

tionnelle qu'elles ont faites, les compagnies se sont montrées soucieuses d'appliquer une idée juridique bien simple, c'est que l'assuré comme l'assureur est libre de limiter l'objet de son obligation.

Mais avec la conception fiscale de l'assurance, le point de vue change et les solutions changent également, Nous en avons un exemple intéressant dans l'article 26 de la loi révisée en novembre 1877 pour l'assurance cantonale du mobilier dans le canton de Vaud. Cet article est ainsi conçu : « Si la valeur des
« objets sauvés ou endommagés se trouve d'après
« l'expertise et la taxe, être supérieure ou équiva-
« lente à celle qui a été fixée par la déclaration d'as-
« surance, l'assuré ne recevra aucune indemnité,
« étant dans ce cas considéré comme son propre assu-
« reur. » Donc pas de règle proportionnelle.

Ce système est logique : on considère l'assurance comme une source de revenus pour l'Etat et il faut donc atteindre par tous les moyens possibles la matière assurable qui voudrait se dérober à l'impôt-assurance.

Ce n'est pas seulement la matière de la règle proportionnelle, qui nous fournit l'occasion de faire cette constatation. L'analyse de quelques articles du règlement de l'assurance mobilière dans le canton de Vaud du 30 août 1878 nous confirmera dans notre opinion.

L'article 1^{er} déclare obligatoire l'assurance du mobilier et charge les municipalités de veiller à l'exécution de cette obligation. L'article 3 décide que les

déclarations d'assurance seront soumises à l'examen d'une commission, composée de deux membres, nommés par la municipalité du lieu et présidée par un expert nommé par le receveur du cercle.

La lecture des articles 4 et 5 est surtout suggestive. La commission prévue par l'article 3 examinera si la quantité des objets inscrits sur les déclarations et si la valeur affirmée par les propriétaires n'est pas trop élevée ou trop basse. S'il paraît à la commission qu'il y ait eu exagération dans un sens ou dans l'autre, elle demande des explications au propriétaire et dans le cas où ces explications ne sont pas jugées suffisantes, elle s'assure par elle-même de la quantité et de la valeur des objets mobiliers. Enfin l'article 7 prévoit que chaque année au mois de décembre, il sera procédé à une révision générale des déclarations d'assurance.

Ce document fait très bien ressortir le caractère fiscal de l'assurance officielle ? Pourquoi prendre des mesures contre les déclarations de valeur « trop basses, » Autant on conçoit qu'on prenne des mesures contre les déclarations de valeurs exagérées, autant, au contraire, les mesures contre les déclarations de valeur trop basses ne peuvent s'expliquer que par un but fiscal.

B. Mais immédiatement une question se pose, c'est la question de savoir ce que coûterait l'estimation de tous les biens meubles et immeubles soumis à l'assurance. M. de Courcy présente à ce sujet les observations suivantes : « On reproche étourdissement

« aux compagnies d'assurances de ne discuter qu'a-
« près le sinistre les valeurs assurées. C'est que les
« frais de l'expertise préalable dépasseraient dans
« une proportion énorme la prime d'assurance. La pri-
« sée d'un mobilier est chose laborieuse et coûteuse.
« On le voit assez lors des inventaires après décès, où
« pourtant l'opération ne se fait encore que très som-
« mairement. Pour assurer un mobilier de 20.000 fr.
« la prime annuelle d'assurance est de 15 francs.
« Combien coûterait l'estimation détaillée des objets
« multiples composant ce mobilier par deux com-
« missaires priseurs opérant contradictoirement
« et s'en adjoignant un troisième en cas de désac-
« cord ? Puis cette estimation serait à renouveler
« sans cesse, comme le mobilier lui-même. Bonne
« aujourd'hui elle ne le serait plus demain. On vend
« et on achète tous les jours, on se marie, on aug-
« mente son luxe, on satisfait des besoins nouveaux
« et de nouveaux caprices. Faudra-t-il aller faire à
« l'administration publique la confidence de chacun
« de ces achats successifs, en appelant l'inspection
« du commissaire ?

« Il n'y a que la liberté qui puisse se jouer de ces
« difficultés. L'assureur accepte la déclaration de
« l'assuré sur l'importance des valeurs en risque ;
« il ne la contrôle que légèrement et sans frais,
« pour vérifier simplement si cette déclaration pa-
« rait sérieuse et sincère. Vienne le cas très excep-
« tionnel de l'incendie, alors seulement il y aura
« lieu à une expertise, dont les frais, supportés par

« l'assureur, se confondront pour lui avec l'indem-
« nité elle-même. L'assuré a intérêt à faire sa dé-
« claration assez large pour qu'elle comprenne les
« petites additions prévues dans son mobilier et lui
« garantisse une indemnité intégrale ; il sera d'ail-
« leurs toujours libre de demander un supplément
« d'assurance. L'assureur n'a aucun intérêt à con-
« trôler sévèrement ces déclarations, puisqu'en cas
« d'incendie, il ne paiera que des dommages effec-
« tivement constatés.

« Je n'ai parlé que des mobiliers ; que dire des
« marchandises accumulées dans les ateliers ou les
« usines des fabricants, dans les magasins des com-
« missionnaires et des détaillants, ou dans les dé-
« pôts publics ? Les quantités changent sans cesse,
« au jour le jour, selon les achats, les fabrications,
« les livraisons et les ventes. Les valeurs aussi sont
« très variables et suivent les fluctuations du com-
« merce. La balle de coton vaut aujourd'hui le triple
« de ce qu'elle valait à une autre époque. N'est-il
« pas mille fois évident que l'administration man-
« querait toujours de bases pour asseoir et répartir
« son impôt d'assurance ? » (1).

Malgré ces impossibilités de donner une assiette sérieuse à l'assurance-impôt, M. Bourgeois (du Jura) avait introduit dans sa proposition de loi un article 4 ainsi conçu : « Une commission d'assurances, com-
« posée de fonctionnaires de l'Etat et présidée par
« le directeur des travaux publics, sera chargée de

1. De Courcy, *De l'assurance par l'Etat*, 4^e édition, p. 31 et suiv.

« la surveillance des services à organiser en vue de
« l'évaluation des meubles et immeubles à assurer,
« ainsi que de l'appréciation des indemnités dues
« aux sinistrés après constatation des dommages
« par expertises contradictoires. »

Essayons de nous rendre compte du fonctionnement de ce nouveau service. « Le nombre des assurances, qui devront comprendre tous les mobiliers et même les vêtements et objets personnels des gens logés en garni, toutes les marchandises, toutes les usines et toutes les maisons petites ou grandes, sera au moins de vingt millions et dépassera même certainement cette évaluation ; or, l'agent de l'Etat chargé d'établir la taxe devra, contrairement à ce qui se fait aujourd'hui, évaluer les meubles et immeubles » ; il devra, en outre, une fois son travail fait chez le contribuable, après avoir discuté avec lui, établir une police, qui sera soumise à l'administration et dont un double sera, après approbation remis à l'assuré. Certaines de ces polices prendront plusieurs jours pour être dressées, mais laissons de côté les affaires compliquées et ne nous occupons que des petits mobiliers, qui seront les plus nombreux : en admettant que tout marche à souhait, que l'agent trouve l'assuré quand il ira faire l'estimation et quand il retournera faire signer la police, que l'accord s'établisse facilement, sans avoir recours à une expertise pour l'évaluation des objets à assurer, nous pensons que l'agent qui pourra en

« une journée assurer deux chefs de famille, discu-
« ter avec eux, voir en détail et estimer leur mobi-
« lier, écrire deux polices très détaillées et très
« explicatives en triple expédition, les envoyer à
« l'administration, nous pensons que cet agent
« n'aura pas perdu son temps, il ne pourra faire
« pourtant que 600 assurances par an. Combien
« donc de fonctionnaires seront nécessaires pour
« établir les 20 millions de polices indispensables.
« Il faudra pour diriger cette nuée d'agents, des
« sous-inspecteurs, des inspecteurs, des sous-di-
« recteurs d'arrondissement, des directeurs dépar-
« tementaux, sans parler du contentieux et de la
« direction de Paris » (1).

On voit que M. Bourgeois annonce un peu légèrement dans son exposé des motifs, que son système réduira le chapitre des frais généraux de l'assurance à un chiffre relativement insignifiant.

Après les considérations générales que nous venons d'exposer, il est bon de préciser les divers points du débat par des chiffres. Le mémoire du syndicat des compagnies à primes fixes que nous avons si souvent cité nous fournit des chiffres très probants. M. Bourgeois dit dans son exposé des motifs que les « frais généraux absorbent presque les 9/10 des recettes des compagnies ». Nous avons vu que le taux moyen de ces frais généraux était de 33,72 0/0. Or, le taux des frais de courtage et de commission ne dépasse pas 11,39 0/0 ; diverses dépenses au profit

1. Pidoux, *Le monopole des assurances*, p. 17 et suiv.

de l'Etat entrent dans cette moyenne pour 1,78 0/0, le surplus (20,55 0/0) représente les frais d'administration proprement dits. Voyons si l'Etat pourrait les éviter.

a) Tenue des écritures. — Pour les compagnies à primes, le nombre des polices et avenants établis dans la seule année 1893 a été de 1:300.000. Si l'on tient compte des mutuelles le nombre total ne peut être inférieur à 1.500.000. Pour inscrire une déclaration d'assurance, en donner acte, en passer écriture, en centraliser les résultats, il est impossible de compter moins de deux ou trois francs par déclaration, mettons deux francs, cela fait 3.000.000 f.

b) Encaissement des primes. — Au budget de l'Etat pour 1895, les frais de perception et d'exploitation des revenus publics sont prévus pour 193 millions, soit non compris les frais des services généraux, pour un ensemble de 3 milliards 428 millions un taux de 5, 63 0/0.

c) Frais de l'administration centrale, traitements, frais généraux, inspection départementale, etc. — Pour l'Etat, la proportion de ces frais est légèrement inférieure à 1 0/0.

d) Non valeurs, remises de primes. — Assureur de tous les citoyens, même des plus indigents, l'Etat devra prévoir des non-valeurs et des remises de primes. En nous basant, en effet, sur le coût actuel des assurances et en considérant qu'une très grande quantité de mobiliers ont une valeur inférieure à 1000 francs, et que beaucoup de personnes logées

en garni n'auront à assurer que leurs hardes, plusieurs millions de primes seront intérieures à 1 fr. La perception des quelques millions de petites primes, dont nous parlons, offrira des difficultés inextricables. Dans le projet de budget de 1895, la prévision pour « remboursement d'impôts, restitutions et non valeurs » est de 33 millions. La proportion est de 1 0/0 environ.

e) Taxation des valeurs assurables. — Une des charges les plus lourdes des compagnies privées, c'est l'examen préalable et la vérification des risques et cependant les compagnies ne vérifient que les risques importants. La matière assurable est éminemment mobile, suivre les perpétuels mouvements d'échange ou les variations de prix de la chose assurée serait impossible à l'Etat, mais il ne pourrait se soustraire à la nécessité de vérifier, au moins chaque année les polices des industriels ou des commerçants; tous les 4 ou 5 ans, sinon plus souvent les polices mobilières des particuliers; moins souvent, mais à des périodes encore assez rapprochées, les polices assurant des immeubles.

Or, en 1893, pour les seules compagnies à primes, il existait 5.850.000 polices en cours; en tenant compte des mutuelles et des personnes non encore assurées, l'Etat doit prévoir que le nombre des polices ou des inscriptions d'assurances ne sera pas inférieur à 7 millions. Si une police sur cinq est vérifiée chaque année, le nombre annuel des expertises sera de $\frac{7.000.000}{5} = 1.400.000$. Quel sera le coût de

cet énorme travail? L'exemple de la Suisse nous autorise à penser que le prix moyen de chaque expertise ne sera pas inférieur à 15 francs (1). L'Etat devra donc dans son budget prévoir de ce chef une dépense de $1.400.000 \times 15 = 21$ millions.

A côté des dépenses, que doit prévoir l'Etat assureur, il est indispensable d'étudier les recettes sur lesquelles il est en droit de compter.

Le total des primes pour la France s'élève actuellement à 102.653.862 fr. (1897). Partant de là, est-il possible de prévoir ce qu'encaissera l'Etat? Non, car il est impossible de savoir quel est le montant même approximatif des capitaux assurables et non assurés.

Les compagnies à primes assurent 144 milliards, les mutuelles 50 milliards, mais dans ce chiffre sont compris les capitaux fictifs des risques locatifs et de voisinage. Quel est le montant de ces valeurs fictives? Nous ne possédons là-dessus aucune statistique. Quant aux statistiques relatives à la richesse générale de la France, les conclusions varient beaucoup. Un travail publié dans l'Economiste français (2) permet d'évaluer à 117 milliards le chiffre maximum de la richesse assurable. Ce chiffre se décompose ainsi :

Richesse rurale (sol non compris) . .	39.484 mil.
Immeubles bâtis non ruraux.	42.366 »
Mobilier personnel, meubles, effets, personnels, objets d'art	10.000 »

1. Loi bernoise, art. 36.

2. 4 janvier 1879.

Capitaux engagés dans le commerce et dans l'industrie (immeubles non compris)	25.000 »
	116.850 mil.

Connaissant l'ensemble de la matière assurable, il est intéressant de rechercher quels seront les taux de primes, exigés par l'Etat assureur. M. Bourgeois prétend que son système donnerait à l'Etat un revenu minimum de plus de 100 millions. Or, réassurances non déduites, le taux des sinistres à la charge des compagnies à primes s'est élevé, en 1893, à 66, 22 0/0. Pour la période 1879-1893, il a été en moyenne de 59, 72 0/0. Ce dernier taux serait-il année moyenne celui de l'Etat assureur? Non, l'Etat doit fatalement avoir un taux plus élevé.

a) L'Etat ne peut faire la sélection des risques, il devra tout garantir. « L'assurance, dit le mémoire
« du syndicat dans une formule très heureuse,
« devient un droit de l'homme, un droit que pourra
« revendiquer avec hauteur l'individu le plus né-
« gligent et le moins digne de confiance. Le refus
« d'un risque ou l'ajournement de l'assurance pour-
« rait donner lieu à une interpellation adressée au
« ministre devant la chambre des députés ».

b) L'Etat ne pourra limiter ses pleins. — L'Etat assureur se verra contraint de tout couvrir en totalité, par exemple, un magasin comme le Bon Marché en bloc, d'immenses entrepôts, de vastes forêts. Il devra supporter des catastrophes telles que celles qui ont détruit à Hambourg en 1842 des valeurs mon-

tant à 175 millions ; à Chicago (1871) un milliard de francs ; à Boston (1872) 1.200 millions.

c) L'Etat ne pourra rien donner en réassurance. — C'est une cause sérieuse d'aggravation du taux des sinistres industriels. Il est évident que non réassuré, l'Etat assureur direct serait, malgré son énorme encaissement, exposé à de grandes pertes. L'Etat français, après avoir supprimé les compagnies françaises ne pourrait pas, comme les petits cantons suisses aller offrir des réassurances aux compagnies libres étrangères.

d) Complaisance possible dans le règlement des sinistres. — Les compagnies se défendent quand elles ont des doutes sur le caractère d'un sinistre. L'Etat lui peut céder dans certains cas à de puissantes influences, il peut avoir des motifs politiques pour se montrer indulgent. Dans des cas suspects, il cèdera là où une compagnie eût résisté et encouragera ainsi les sinistres de spéculation.

e) Péril politique et financier pour l'Etat par suite de complots anarchistes ou autres. — Les ennemis en temps de guerre, les anarchistes en temps de paix, pourraient songer à voir dans l'incendie le moyen de ruiner les finances de l'Etat.

f) L'Etat sera volé plus souvent que les compagnies. — Il y a, en France, comme ailleurs, un préjugé déplorable d'après lequel frauder l'Etat n'est qu'une faute vénielle ? Les compagnies d'assurance sont souvent volées, l'Etat le sera encore davantage.

En Prusse, sur 39 sociétés publiques d'assurance incendie existant en 1878, 20 étaient au-dessous de leurs affaires ; l'ensemble du déficit accusé par leurs comptes rendus s'élevait à 816.570 marks (1.020.715 francs) (1).

En Suisse, les cotisations ont dû être portées à 0,86, 0,99 et 1,25 0/0 et cela pour des immeubles et des mobiliers personnels seulement, c'est-à-dire pour de bons risques, alors que la moyenne générale en France était de 0 fr. 85 0/00, y compris les risques industriels (2).

En Allemagne, de 1867 à 1871, les sociétés publiques d'assurance, qui comme les cantons suisses garantissaient seulement les immeubles et les mobiliers personnels, ont assuré en capitaux 27 milliards 421.158.483 thalers et remboursé 47.110.408 thalers, soit 1,72 0/00 thalers de valeurs assurées.

Les compagnies privées allemandes à primes fixes, qui garantissent tous les risques ont assuré 36 milliards 087.011.161 thalers et remboursé 43 millions 963.333 thalers, soit 1,22 0/00 thalers de valeurs assurées (3).

Une augmentation des tarifs est la conséquence inévitable de cet accroissement du taux des sinistres. Ainsi notre taux moyen de primes en France (immeubles et meubles) est de 0,823 0/00 ; or, à Fribourg, pour les immeubles seuls, le canton assu-

1. Chaufton, t. 1^{er}, p. 441.

2. Note sur le monopole des assurances par l'Etat (1848).

3. Chaufton, t. 1^{er}, p. 637.

reur consent à payer à une compagnie française pour la réassurance de ses risques un taux de 1,60 0/00. Cela tient à ce que l'assurance officielle a laissé se développer à l'excès le nombre des sinistres. L'Etat français pourra fixer d'abord un taux de 1 0/00, mais il se verra bientôt forcé d'exiger 1,50 0/00 ou 2 0/00.

Evaluer avec précision les encaissements de l'Etat assureur est une tâche insurmontable. On ne peut faire que des hypothèses. Les compagnies à primes et les mutuelles ont encaissé en

1893 : 130.716.704 fr.

Nous supposons que 9/10 des risques assurables sont actuellement garantis, si le 1/10 restant avait été assuré au même taux moyen de primes, la recette totale se

serait accrue de $\frac{130.716.704}{9} = 14.524.078$

ce qui l'aurait portée à 145.240.782 fr.

L'Etat assureur encaissera donc 145.240.782 fr. s'il est vrai que la proportion des risques non assurés soit égale à 1/10 de l'ensemble et si le tarif adopté est un tarif intermédiaire entre celui des compagnies à primes et celui des mutuelles. Ces deux hypothèses sont évidemment contestables, mais, faute de mieux, nous les prendrons pour bases de nos calculs, car elles ont des bases très sérieuses dans les faits.

Portons en chiffres ronds la re-
cette de l'Etat à 150.000.000 fr.

Pour les sinistres adoptons la
proportion de 59,72 0/0, taux
moyen des compagnies à primes
de 1879 à 1893, sans tenir compte
du fait que l'Etat verra certaine-
ment ce taux s'élever de plusieurs
unités, soit. 89.580.000 fr.

Pour les frais d'administration
nous savons qu'il y a :

a) Tenue des écritures dans les
départements. . . 3.000.000 fr.

b) Encaisse-
ment des pri-
mes : 5,63 0/0. . . 8.445.000 fr.

c) Frais de l'ad-
ministration cen-
trale : 1 0/0 . . . 1.500.000 fr.

d) Non-valeurs :
1 0/0 1.500.000 fr.

e) Taxation des
valeurs assura-
bles. 21.000.000 fr.
35.445.000 fr.

Soit un taux par rapport aux
encaissements présumés de
23,63 0/0, mettons en chiffres
ronds 20 0/0, soit 30.000.000 fr.

Total des sinistres et frais . . . 119.580.000 fr.

Excédent des recettes sur les
dépenses 30.420.000 fr.
duquel il y aurait lieu de dé-
duire :

1° La perte pour le Trésor des
impôts et charges que paient les
compagnies, . . 25.000.000 fr. (1)

2° L'annui-
té prévue par
M. Bourgeois
pour indemni-
ser les compa-
gnies 13.000.000 fr.

Total à déduire. 38.000.000 fr.

Reste pour l'Etat une perte de. 7.580.000 fr.

C. — Voilà donc les mécomptes financiers aux-
quels s'exposerait l'Etat, s'il entreprenait d'organi-
ser l'assurance-incendie. Nous avons vu qu'une
progression du taux des primes serait le résultat
fatal de l'établissement de l'assurance officielle.

Il nous reste alors une question à envisager : la
prime d'assurance devenant un impôt, à toute ques-
tion d'impôt se mêle une question d'incidence. Sur
qui retombera en définitive la charge de l'assu-
rance, ainsi devenue plus chère par une interven-
tion maladroite de l'Etat.

La question n'a pas un intérêt purement théo-

4. Avec l'assurance obligatoire, ces impôts perdent, en
effet, toute raison d'être, car ils supposent l'existence d'un
contrat synallagmatique librement souscrit.

rique. Elle a été sérieusement étudiée à l'occasion de l'assurance obligatoire des ouvriers en Allemagne. « Si l'ouvrier et le patron allemand s'accor-
« modent du système, c'est que le premier n'en sup-
« porte pas la charge et que le second n'en a pas
« prélevé le montant sur ses bénéfices. D'où vient
« cela ? c'est que, préalablement à l'assurance obli-
« gatoire, le prince de Bismarck, entourant le mar-
« ché allemand de fortes barrières douanières, avait
« livré à l'industrie allemande 54 millions de con-
« sommateurs à exploiter sur le marché intérieur ;
« ce qui a permis à celle-ci d'incorporer la charge
« dans le prix et d'en faire payer les frais aux con-
« sommateurs. » (1).

Nous nous contenterons d'examiner un cas d'incidence de l'assurance obligatoire : c'est en matière de risques agricoles. En ce qui concerne l'agriculture, il ne peut être question de faire supporter l'impôt foncier par le consommateur, les tarifs douaniers étant un palliatif insuffisant à la baisse des produits ruraux. L'impôt foncier restant à la charge du propriétaire, créer sous la forme d'une assurance obligatoire des immeubles et du matériel agricole un impôt nouveau, priver le propriétaire foncier du droit de s'assurer à une mutuelle, c'est accroître les charges de l'agriculture.

39. Nous venons de voir l'influence de l'organisation officielle de l'assurance sur la prime ; la théorie

1. *Bull. soc. lég. comp.*, 1898, p. 100.

du risque et le règlement des indemnités sont aussi profondément modifiés.

Nos études antérieures ont démontré l'importance de la classification des risques dans le système de l'assurance privée. Nous avons établi avec quel soin les assureurs devaient classer les risques et les graves conséquences qu'entraînait la négligence des compagnies dans l'établissement de leurs tarifs. Il est certain que le système de l'assurance obligatoire entraînerait entre autres inconvénients une organisation défectueuse de la classification des risques. En admettant même que le système socialiste de l'égalisation des primes prôné par le professeur Wagner ne soit pas adopté, fatalement on tendrait à une certaine égalisation. Nous avons vu dans notre première partie le rôle prépondérant joué en France par le Parlement, des exemples précis ont montré comment le pouvoir central, en matière de chemins de fer notamment, ne pouvait pas résister aux influences locales et les gaspillages résultant de cette situation. Le même résultat serait certainement atteint en matière de tarifs de primes. L'exposé des motifs de la proposition Bourgeois est très explicite sur la question. Il considère que l'Etat serait obligé par mesure d'équité de modérer le taux actuel de certaines primes en les égalisant et en soumettant à une taxation proportionnellement égale la population rurale et la population urbaine.

Mettons les choses au mieux et supposons que

L'Etat conserve les classifications actuelles, mais nous savons que les tarifs sont essentiellement mobiles et contingents, une administration pourratt-elle veiller avec une activité suffisante pour tenir ses tarifs absolument au courant de besoins incessamment renouvelés ? Qu'il nous suffise de citer les mesures arbitraires qu'est obligé de prendre le fisc pour atteindre la richesse imposable. Ainsi en matière de contributions indirectes, les droits sont aussi élevés pour les vins et les alcools de qualité inférieure, que pour les vins et alcools de qualité supérieure. On ne distingue que les alcools destinés à la boisson et les alcools dénaturés servant à l'industrie. De même, d'après une loi du 24 juin 1824, les liqueurs payaient le droit de consommation comme si elles étaient entièrement composées d'alcool, ce n'est qu'en 1872 qu'une loi les a soumises à la perception de l'impôt proportionnellement à leur richesse alcoolique.

La matière de l'impôt foncier nous donne également un éloquent exemple de ce que serait un tarif d'assurance entre les mains de l'Etat. L'organisation actuelle de l'impôt foncier est d'une injustice depuis longtemps signalée. La répartition n'est pas équitable et malgré les réformes tentées, la répartition actuelle est gravement défectueuse. On peut signaler deux résultats déplorables : il y a des régions, où la contribution foncière est hors de toute proportion avec les revenus du sol et cependant l'impôt foncier est pour l'Etat d'une faible productivité,

Pour expliquer cette fâcheuse situation, il est nécessaire de remonter à l'ancien régime. Dans l'ancienne France, la plus choquante inégalité existait au point de vue de l'impôt foncier. On pouvait distinguer trois grandes catégories de régions à ce point de vue : les pays d'élection, les pays d'Etats et enfin les provinces les plus récemment incorporées au royaume et pour lesquelles des conditions spéciales étaient stipulées dans les capitulations.

Dans les pays d'élection, le roi fixait seul le montant de l'impôt sans l'intervention des états provinciaux, composés des trois ordres, votaient les impôts de la province. Il y avait donc un avantage très grand au profit de ces derniers relativement à la quotité de l'impôt.

Lorsque l'unité nationale fut établie, ayant pour corollaire la généralisation d'un même système d'impôt foncier, on eut le tort de faire d'une façon empirique les répartitions entre les départements, les arrondissements et les communes en se basant sur le rendement des anciennes tailles, qui, nous l'avons vu, variait suivant le régime particulier des provinces.

Toutes les mesures prises pour corriger cette situation sont parvenues à dégrever les départements trop fortement imposés, mais cela aux dépens de la productivité de l'impôt foncier.

Des enquêtes administratives ont démontré qu'en 1851, l'impôt foncier en principal, c'est-à-dire sans les centimes additionnels avait le taux moyen de 6,06 0/0 du revenu net. Dans 48 départements, il

dépassait ce taux moyen et restait au-dessous dans 37 autres. Les taux extrêmes étaient 9,07 0/0 et 3,07 0/0. En 1874, les taux extrêmes étaient 2,24 (Alpes-Maritimes) et 6,48 (Tarn-et-Garonne). En 1879, le taux moyen (4,49 0/0) était dépassé dans 46 départements, 40 départements étaient taxés au-dessous de la moyenne. Le maximum était 7,71 (Vendée), le minimum 2,50 (Aude) et la Corse 0,95 0/0. La Seine, la Loire-Inférieure, le Nord, c'est-à-dire trois des plus riches départements étaient parmi les moins taxés.

Enfin, d'après une enquête de 1884, le taux moyen était de 4,60, ce taux, dépassé dans 41 départements, n'était pas atteint dans 45 autres ; les taux extrêmes étaient, sauf la Corse, 1,99 (Haute-Savoie) et 7,25 (Hautes-Alpes).

De nouveaux dégrèvements ont été consentis pour ramener le taux maximum de l'impôt à 4,50 0/0. 40 départements sont imposés à ce taux maximum ; 13 à un taux oscillant entre 4 et 4,50 0/0 ; 34 sont taxés au-dessous du taux moyen. Donc, il reste des départements insuffisamment taxés, parmi lesquels figurent plusieurs départements agricoles très riches (Nièvre 3,02, Allier 2,98) ou dans lesquels la terre a le plus de valeur (Seine 1,99) tandis que maints départements des plus pauvres (Lozère, Hautes et Basses-Alpes) sont taxés au maximum.

Ces statistiques que nous venons d'analyser montrent avec quelle difficulté l'Etat pourrait établir des tarifs rationnels d'assurance, notamment au cas où

une région aurait été d'abord insuffisamment tarifiée, le chiffre des sinistres aurait beau s'élever, les habitants de la région menacée obtiendraient par l'intermédiaire de leurs députés le maintien du *statu quo*. L'exemple de l'impôt foncier, c'est-à-dire d'une matière où l'Etat devrait jouir d'une liberté d'action considérable, montre bien par le tableau des injustices qu'il perpétue l'impuissance du gouvernement devant les intérêts locaux coalisés.

Nous venons de voir ce que deviendrait le principe de la classification des risques dans le système de l'assurance obligatoire ; nous avons vu, d'autre part, que ce système rendait impossibles le principe de la sélection des risques, puisque « l'assurance devient un droit de l'homme », et le principe de la division des risques, puisque la réassurance est la condition d'application de ce dernier principe et qu'on ne conçoit pas l'Etat allant offrir sa clientèle à des compagnies d'assurances étrangères.

40. Il nous reste une très intéressante question à examiner, celle de savoir si l'application du système de l'assurance obligatoire n'entraînerait pas pour les contestations entre assureur et assuré un changement de compétence. Aujourd'hui ce sont les tribunaux civils ou de commerce qui tranchent les différends entre assureurs et assurés. Pourrait-on maintenir cette compétence avec le système de l'assurance officielle ?

Nous ne le croyons pas. Du moment que l'assu-

rance devient un service public, on ne peut confier à la justice civile les questions contentieuses, dont elle est l'occasion, notamment les contestations sur les indemnités.

Il est bon de rappeler pourquoi le législateur a admis en France une juridiction administrative. Cette création est une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs. « Les juges ne pourront « à peine de forfaiture troubler de quelque manière « que ce soit les opérations des corps administratifs, « ni citer devant eux les administrations pour raison de leurs fonctions » (1). La loi du 16 fructidor an III renouvelle cette défense : « défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des « actes d'administration de quelque espèce qu'ils « soient, aux peines de droit ».

La règle est donc bien nette. Les textes ci-dessus sont conçus dans les termes les plus généraux. Ils défendent aux tribunaux de troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs et de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient.

A. En principe, l'administration supérieure seule a le droit de liquider les dettes de l'Etat. Les lois des 17 juillet, 8 août 1790 et du 26 septembre 1793 réservent aux ministres seuls le droit de liquidation et il ne faut pas entendre uniquement par là une opération préliminaire de comptabilité, il s'agit, en outre, de la reconnaissance définitive ou du

1, Loi des 16-24 août 1790, tit. 2, art. 13.

rejet de la créance et de l'examen de toute demande sur le trésor public susceptible de contestation ou de difficulté. Depuis cette époque, la législation de la comptabilité publique a toujours rappelé qu'« aucune créance ne peut être liquidée à la charge du trésor que par l'un des ministres ou par ses délégués ». (Ordonnance du 31 mai 1838, art. 39. Décret du 31 mai 1862, art. 62). Donc les ministres sont compétents, sauf recours au Conseil d'Etat, sur les demandes les plus diverses tendant à faire déclarer l'Etat débiteur.

Il y a des exceptions prévues par des textes de lois et la jurisprudence a consacré toute une série de dérogations à la règle générale de l'Etat débiteur, en décidant avec raison que cette règle ne vise que l'Etat faisant des actes de gestion dans l'intérêt des services publics et non l'Etat agissant dans l'intérêt de son domaine privé. Mais les délégations, qui ont été faites à des tribunaux judiciaires ou administratifs restent toujours renfermées dans des limites déterminées, elles laissent subsister la règle.

Or, le système de l'assurance obligatoire donnerait l'occasion de déclarer l'Etat débiteur de sommes considérables. Confierait-on à un ministre le soin de liquider les indemnités ? La logique imposerait cette solution, mais un texte de loi donnerait certainement compétence à une autre autorité administrative.

B. Rappelons-nous que l'assurance obligatoire offre la plus grande analogie avec les impôts directs,

or, en matière d'impôts directs, la compétence est administrative alors qu'elle est judiciaire pour les contributions indirectes. Ce n'est donc pas uniquement, parce que l'assurance obligatoire devient un impôt, que la compétence administrative s'impose.

Pourquoi le législateur a-t-il confié à des juges différents les contestations en matière d'impôts directs ou indirects ? Le motif est la différence qu'il y a entre les procédés d'assiette et de recouvrement applicables aux deux sortes d'impôts.

Pour les impôts directs, la cote assignée à chaque contribuable s'établit à la suite de diverses opérations administratives destinées à recenser et à évaluer la matière imposable, à répartir entre les contribuables les impôts de répartition demandés en bloc à la commune, à immatriculer les personnes imposées sur un rôle qu'un acte de puissance publique rend exécutoire et dont les extraits constituent de véritables décisions administratives formant titre de perception.

Rien de semblable pour les impôts indirects et pour toutes les taxes perçues au moyen de tarifs. Ces tarifs annexés à la loi ou au décret qui les rend exécutoires visent des faits matériels de consommation, de fabrication, etc. Sans doute, toutes ces perceptions intéressent l'administration générale, mais elles ne mettent en cause aucun acte de la puissance publique, sauf le tarif qui est promulgué une fois pour toutes, elles ne comportent ni rôles nominatifs, ni décisions administratives individuelles.

Aussi la compétence judiciaire ne s'applique-t-elle pas seulement aux contributions indirectes proprement dites, mais encore à toutes les perceptions d'intérêt général ou local, qui sont effectuées au moyen de tarifs, soit par l'Etat, soit par les communes, les établissements publics ou les concessionnaires de travaux publics. Telles sont les taxes postales, télégraphiques, les droits d'octroi, les droits de place sur les halles et marchés, les droits de stationnement sur la voie publique, les droits de tonnage perçus par les chambres de commerce, les péages payés sur les chemins de fer ou sur les ponts à péage.

L'usage ou l'absence de rôles et de décisions administratives individuelles est si bien le critérium des compétences que l'on voit la compétence administrative apparaître, même en matière de contributions indirectes, lorsque des décisions exceptionnelles de la loi autorisent des actes ou décisions de cette nature. Ainsi le Conseil de préfecture est compétent pour les contestations qui s'élèvent entre les débitants et la régie sur le taux et sur le recouvrement de l'abonnement destiné à remplacer le droit de vente au détail, parce que l'abonnement exige une décision administrative et que son recouvrement s'opère au moyen d'un rôle exécutoire.

De même, la plénitude de juridiction, qui appartient à l'autorité judiciaire, entre les redevables et l'administration ou les concessionnaires chargés de la perception des taxes étant uniquement fondée

sur les lois des 7-11 septembre 1790 et 5 ventôse an XII, qui attribuent aux tribunaux judiciaires le contentieux des contributions indirectes, il en résulte que les règles ordinaires de la compétence administrative reprennent leur empire, quand le contentieux de la perception n'est plus en cause. Ainsi, au cas où les réclamations formées par un redevable contre une compagnie concessionnaire, ne tendraient pas à contester l'existence ou la quotité de la taxe, mais à obtenir la réparation de dommages que le remaniement des tarifs ou la création de tarifs spéciaux causerait à certaines industries, les questions relatives à la légalité de ces tarifs et des actes administratifs, qui les auraient autorisés, devraient être renvoyés à la juridiction administrative.

Si nous faisons l'application des principes que nous venons d'exposer à la matière de l'assurance obligatoire contre l'incendie, nous voyons qu'elle offre la plus grande analogie avec la matière des contributions directes.

Toutes les législations, qui organisent ce système d'assurance, lui donnent le caractère d'une assurance mutuelle. Il y a donc lieu de répartir par voie administrative les contributions d'assurances entre les intéressés. L'article 2 de la proposition Bourgeois prévoit que, « chaque année, la loi de finances « déterminera le montant des primes à payer à « l'Etat sur les meubles et immeubles assurés ».

La répartition annuelle des primes pourra don-

ner lieu à des contestations, qui devront être tranchées par la voie administrative.

a) De même qu'en matière d'impôts directs un contribuable peut former une demande en dégrèvement pour obtenir la décharge ou la réduction d'une contribution mal établie, l'assuré pourra avoir à former une demande analogue. En effet, la prime d'assurance devant être, comme les contributions directes, perçue au moyen de rôles, qui seront exécutoires et feront titre contre l'assuré, il en résultera que celui-ci devra prendre l'initiative d'une réclamation toutes les fois qu'il se croira surtaxé.

b) Si par suite d'une mutation, un immeuble atteint par l'impôt direct se trouve avoir changé de propriétaire, il faut introduire devant le conseil de préfecture une demande en mutation de cote. Il faudra agir de même avec le système de l'assurance obligatoire, pour faire transférer l'assurance au nom du nouveau propriétaire.

c) Le conseil de préfecture est également compétent en matière de réclamations contre les opérations cadastrales. La matière de l'assurance obligatoire fournirait un cas de compétence absolument analogue, car l'assuré pourrait avoir à réclamer contre l'immatriculation de la chose assurée dans une catégorie de risques plutôt que dans une autre ; il pourrait avoir aussi à se plaindre contre une exagération de valeur attribuée aux choses assurées lors de la répartition des contributions d'assurance.

d) En matière d'impôts directs, les agents de per-

ception peuvent demander au conseil de préfecture à être exonérés du recouvrement des cotes irrecevables et indûment imposées. L'application de ce cas de compétence trouverait certainement à s'appliquer également pour le recouvrement des primes d'assurances.

e) Enfin, nous savons que c'est aux ministres seuls qu'il appartient, en principe, de reconnaître l'Etat débiteur, mais que plusieurs textes ont délégué dans certains cas ce pouvoir aux tribunaux judiciaires ou administratifs. Il est logique d'admettre que, pour les contestations relatives au paiement des indemnités, la compétence du conseil de préfecture serait admise par le législateur.

Mais en admettant même qu'on adopte la compétence du tribunal civil, le caractère fiscal de l'assurance modifierait certainement l'attitude des juridictions civiles à l'égard des assurés. Nous savons que les tribunaux ne pèchent pas par excès d'indulgence à l'égard des compagnies d'assurance. Il n'est pas prouvé que ce régime se maintiendrait une fois l'assurance officielle adoptée. Il est certain que l'Etat introduirait dans la loi des cas de déchéance nombreux, et la situation ne serait plus du tout la même qu'actuellement, où, sans doute, les compagnies introduisent des clauses de déchéance dans leurs contrats, mais la jurisprudence interprète librement ces clauses et ne pourrait pas montrer la même liberté à l'égard de textes de loi.

Il ne faut pas s'imaginer, en effet, que le seul fait

de donner compétence aux tribunaux judiciaires, quand l'Etat est partie en cause, transforme l'Etat en un plaideur ordinaire. Ainsi, en matière d'enregistrement, les conflits entre l'Etat et les contribuables sont de la compétence judiciaire. Supposons un contrat de vente, où le défaut de paiement du prix est expressément stipulé comme condition résolutoire, l'administration de l'enregistrement perçoit un droit proportionnel sur la vente. L'acquéreur ne paie pas son prix, le vendeur obtient la résolution de la vente ; en vertu de l'effet rétroactif de la condition, l'acquéreur est censé n'avoir jamais été propriétaire et cependant l'administration de l'enregistrement perçoit un nouveau droit proportionnel, comme s'il y avait eu revente.

De même, la jurisprudence décide que le jugement prononçant la rescision d'une vente d'immeubles pour lésion de plus des sept douzièmes donne lieu à un droit proportionnel comme s'il y avait eu revente.

Comment essayer de justifier cela autrement que par un intérêt fiscal, qui amène l'Etat à laisser de côté des principes élémentaires du droit civil. Les tribunaux judiciaires sont obligés de donner gain de cause à l'administration de l'enregistrement, qui peut invoquer des textes exorbitants du droit commun.

C.— Les législations étrangères, qui organisent l'assurance obligatoire, nous fournissent des applications de ce que nous venons d'exposer, à savoir que l'administration se réserve un rôle presque

exclusif dans la détermination des primes et le règlement des indemnités.

a. La loi saxonne du 25 août 1876 (art. 48) fait déterminer le chiffre de l'assurance par des agents de l'administration. Si l'assuré réclame contre cette estimation, sa réclamation est portée devant un tribunal composé d'un inspecteur en chef des assurances, qui remplit les fonctions de président et de deux experts désignés par l'autorité administrative.

Le chiffre des indemnités est également fixé par des agents de l'administration et les réclamations sont jugées de la même manière que pour la détermination des primes.

b) Pour le canton de Zug, la loi du 11 décembre 1882, dans son article 12, décide que les estimations, qui doivent servir de base à la fixation des indemnités et des parts contributives sont faites par une commission de trois membres que nomme le conseil de gouvernement.

En cas d'incendie, c'est une commission organisée dans les mêmes conditions qui évalue le dommage (art. 21). Le sinistré a quatre jours pour demander la revision de l'estimation du dommage à la commission des finances. Cette deuxième estimation est faite par une commission de trois membres que nomme la commission des finances.

c) La loi du 30 octobre 1881 pour le canton de Berne (art. 12) décide que l'établissement cantonal d'assurance fait procéder chaque année à une estimation des valeurs assurables. Le propriétaire, qui

n'est pas satisfait de cette évaluation peut demander qu'une nouvelle évaluation soit faite par trois experts nommés par le conseil exécutif.

C'est également une commission composée de fonctionnaires, qui évalue les indemnités à payer et les voies de recours sont les mêmes que dans le cas précédent.

TROISIÈME PARTIE
HISTOIRE DE L'ASSURANCE
CONTRE L'INCENDIE

CHAPITRE PREMIER

L'HISTOIRE DE L'ASSURANCE-INCENDIE EN FRANCE (1).

41. La première organisation de secours contre l'incendie fut en France, comme dans la plupart des autres pays de l'Europe, la gilde. « Cette association « par son caractère et le but qu'elle se propose mé-
« rite une attention toute particulière, c'est la pre-
« mière trace que nous retrouvons de l'assurance
« mutuelle contre tous les grands accidents de la
« vie : les voies de fait, les injures, les naufrages et
« l'incendie » (2).

L'institution des gildes est signalée également dans l'histoire de l'Angleterre, des pays germaniques et scandinaves. Elle répondait à un besoin que la communauté villageoise ne pouvait satisfaire seule, avec la diversité croissante des occupations,

1. Nous n'avons en France, sur l'histoire des assurances, que de rares documents. Nous avons surtout mis à contribution l'excellente monographie de M. le baron Cerise, *La lutte contre l'incendie avant 1789*, 2^e éd., 1893. Nous y renvoyons le lecteur pour les détails.

2. Cerise, *loc. cit.*, p. 4.

des métiers et des arts et avec l'accroissement du commerce dans les pays lointains. C'était un groupement social intermédiaire entre la famille et les groupements politiques proprement dits.

Chacune de ces associations était mise sous le patronage d'un Dieu ou d'un héros, dont le nom servait à la désigner. Elle avait des statuts obligatoires et un trésor commun alimenté par des contributions annuelles. Elle fournit donc une société à part au milieu de la nation, société exclusive, hostile même à ceux qui n'étaient pas affiliés.

Les Germains, après leur conversion au christianisme, conservèrent l'usage des gildes, en substituant l'invocation d'un saint à celle des dieux et des héros. Mais alors que la gilde chrétienne a prospéré chez les Anglo-Saxons, dans les pays germaniques et scandinaves, en France, elle n'a eu qu'une action éphémère.

C'est le pouvoir royal, qui supprima ce genre d'organisation. Charlemagne prit des mesures pour dissoudre les gildes. On lit dans un capitulaire de 779 :
« quant au serment de ceux qui se conjurent ensemble pour former une gilde, que personne n'ait la hardiesse de le prêter et quelque arrangement qu'ils prennent entre-eux sur leurs aumônes pour les cas d'incendie et de naufrage, que personne à ce propos ne fasse de serment. »

Les mesures prises par l'autorité contre les gildes se justifiaient pour la France pour la considération suivante : étant donnée la coexistence sur le terri-

toire de deux races, l'une victorieuse, l'autre vaincue, la gilde ne pourrait être qu'un instrument de désordre, de divisions entre les citoyens.

La gilde, supprimée comme association volontaire, a continué cependant à jouer un rôle important sous la forme des communes. Son influence sur le mouvement communal est indiscutable. Elle a contribué à donner aux communes primitives un caractère qu'elles ont perdu avec le temps : à savoir une solidarité étroite entre les membres de la commune. On appelait alors l'association communale une amitié. L'assistance mutuelle, organisée par la gilde, se retrouve dans beaucoup de statuts communaux, Ainsi la charte de l'amitié de la ville d'Aire (1188) (article 13) organise entre autres choses, l'assurance mutuelle : « Si un membre de la commune a sa maison brûlée, ou a besoin de payer une rançon, chacun devra donner à son ami dans la détresse un denier. »

42. Mais ces idées de solidarité loin de progresser disparurent peu à peu. Les rois se contentèrent de prendre des mesures de police pour prévenir les incendies. (1) « La multiplicité des prescriptions édictées pour prévenir et combattre les incendies, la sévérité dans la répression, même en présence de simple imprudence sous intention criminelle, sont

1. Nous renvoyons le lecteur pour cette question, qui sort de notre sujet, à l'ouvrage de M. le baron Cerise, qui donne de nombreux et curieux détails sur la police des incendies avant 1789.

« les meilleures preuves de l'intensité des ravages
« causés anciennement par l'incendie. Mais si les
« mesures préventives et les prohibitions tendaient
« à rendre moins fréquents les sinistres et à en atté-
« nuer les conséquences, il fallait aussi en présence
« des ruines que le feu causait de toute part, songer
« à réparer les pertes subies. Les guildes avaient dis-
« paru, remplacées par des municipalités qui, ne
« s'inspirant plus des idées de fraternité, de consi-
« déraient pas comme obligatoire l'assistance aux
« victimes du feu. La charité fut la première inspi-
« ratrice de mesures générales tendant à secourir
« les incendiés et à réparer leurs pertes : après l'in-
« cendie de Bourbonne-les-Bains en 1717, l'arche-
« vêque de Besançon, le chapitre de Langres, les
« Frères Trinitaires de la Marche en Lorraine envoient
« des secours au curé ; après l'incendie, qui en 1718
« consuma les maisons du Petit-Pont à Paris, le car-
« dinal archevêque de Noailles faisait un appel public
« à la charité, tandis que le parlement ordonnait
« une quête par personnes à ce qualifiées (suit une
« liste par paroisse comprenant les dames de la
« noblesse, de la robe et de la bourgeoisie).... En
« 1731, l'archevêque de Paris, M. de Vintimille, auto-
« rise des quêtes dans les églises de la ville en faveur
« des nombreux incendiés des diocèses de Sens,
« Cambrai, Beauvais, Amiens, Le Mans et Boulogne ;
« plus de 600 familles se trouvaient complètement
« ruinées....

« L'affluence des secours donna l'idée de consti-

« tuer avec eux un fonds de réserve. De là la création des bureaux des incendiés, où les sommes « provenant de la charité privée étaient centralisées : « dès 1717, le bureau des incendiés de Paris se « tenait tous les mercredis chez M. de Richebourg « au Marais. Celui de Troyes fut fondé par l'évêque « de cette ville en 1769. Il recevait les cotisations « volontaires. En 1786, il distribuait 21.905 « livres » (1).

Le mode de règlement des pertes pour le bureau des incendiés de Paris était ainsi organisé. Les dégâts étaient constatés par des procès-verbaux que le juge local ou le syndic envoyait à l'autorité ecclésiastique. La procédure à suivre pour le règlement des pertes avait été fixée dès 1621 par un arrêt du Parlement.

Le Procureur général devait faire une enquête sur la cause du sinistre, dresser un état des pertes, avec indication des moyens d'existence des familles atteintes et des charges qui leur incombait.

« Si le bureau des incendiés venait en aide à ceux « que le fléau avait atteints, le roi, les parlements, « les municipalités prêtaient aussi assistance aux « victimes. Après le sinistre du Pont aux Changeurs, « les incendiés furent autorisés à se retirer à l'hôpital Saint-Louis pour y être logés pendant six « mois ; un crédit de 6000 livres fut ouvert à cet effet « aux administrateurs de cet hôpital. On ordonna

1. Cerise, *loc. cit.*, p. 34 et suiv.

« de surseoir pendant un an à toutes contraintes par
« corps, sentences et arrêts rendus contre les in-
« cendiés... Par arrêt du conseil du roi du 6 sep-
« tembre 1723, après l'incendie, qui à Châteaudun,
« détruisit l'hôtel de ville, les halles, le grenier à
« sel, et une partie de la ville, remise fut faite aux
« habitants de 10.560 livres restant dues sur des
« tailles échues et décharge de toute imposition fut
« accordée pour dix ans aux sinistrés. En outre, cet
« arrêt ordonna la levée d'une somme de 600.000
« livres dans les vingt généralités des pays d'élec-
« tion, à raison de 200.000 livres par an; il autorisa
« des coupes dans les forêts domaniales, ecclésiastiques
« et communales, dont le produit évalué par
« les grands maîtres des eaux et forêts, fut employé,
« ainsi que le produit des levées en argent, à la
« reconstruction des édifices publics et privés, re-
« construction, dont la situation de Châteaudun, qui
« était l'entrepôt principal de plusieurs denrées
« servant à l'approvisionnement de Paris démon-
« trait l'extrême urgence... N'est-ce pas un peu le
« germe de l'assurance obligatoire par l'Etat, telle
« qu'elle est actuellement pratiquée en Suisse » (1).

Les intendants de province attirèrent fréquemment l'attention du pouvoir sur les ravages occasionnés par le feu. En 1686, M. de Miromesnil, intendant de Champagne, demanda l'autorisation de fournir des grains et des subsides en argent aux

1. Cerise, *loc. cit.*, p. 36.

incendiés pour leur permettre de reconstruire leurs maisons et de racheter des meubles.

En 1692, la ville de Besançon fut détruite par un incendie. L'intendant du Dauphiné, M. Boucher, adressa plusieurs rapports au roi, tendant à obtenir des secours et une diminution des tailles pour faciliter la reconstruction de la ville. Il proposait l'exemption pendant dix ans de toutes tailles et autres contributions, qui se transformeraient en une imposition applicable aux frais de reconstruction des maisons. Au produit de cet impôt on pourrait ajouter une somme de 100.000 livres à fournir en trois ans par la généralité. Le Roi accorda ce qu'on lui demandait.

« Cette affectation du produit de l'impôt à la réparation d'un désastre n'implique-t-elle pas un rapprochement avec l'obligation que quelques états modernes imposent aux contribuables de payer sous forme de taxe une certaine somme annuelle destinée à réparer les dommages causés par le feu ? » (1).

43. Mais tous ces procédés de réparation des dommages occasionnés par les incendies étaient encore très imparfaits. Il fallait trouver un système permettant d'indemniser complètement les victimes. Il n'y a d'assurance digne de ce nom qu'à cette condition.

Pothier nous apprend dans son traité du contrat

1. Cerise, *loc. cit.*, p. 38.

d'assurances qu'une des deux compagnies établies à Paris pour les assurances maritimes obtint le privilège d'y assurer aussi les immeubles.

Cette société, la première qui ait entrepris l'assurance contre l'incendie en France, fut fondée le 20 septembre 1753. Le capital était de 9.000.000 livres, divisé en portions d'intérêts de 3.000 livres chacune; une moitié de ce capital était affectée aux assurances maritimes, l'autre aux assurances contre l'incendie (1).

« Les associés étaient convaincus, dit l'acte de société, que plus une compagnie opulente contractera d'assurances, plus elle bénéficiera par la certitude du profit dans la multiplicité et l'égalité des risques. » On voit là nettement posé le principe même de l'assurance, c'est-à-dire la division du risque.

La société acceptait l'assurance des châteaux, hôtels, maisons et bâtiments de toute espèce, tant à Paris que dans les villes de France et certaines villes de l'étranger. Les risques ruraux étaient donc exclus.

La compagnie devait indemniser des pertes qui pouvaient être occasionnées directement ou indirectement par toutes sortes d'incendies, même par le feu du ciel.

Les statuts déterminèrent le « plein » passé lequel la compagnie n'offrait plus sa garantie. Non seule-

1. Pour l'historique détaillé de cette société, consulter Cerise, *loc. cit.*, p. 41 et suiv.

ment l'intérêt des associés, mais aussi celui des assurés, est-il dit dans l'acte de société, pourrait se trouver lésé, si, en acceptant des assurances arbitraires, la compagnie compromettrait son existence et faisait ainsi disparaître le gage de ceux qui auraient eu recours à sa garantie. Pour limiter ses pertes en cas de sinistre, il était décidé que le maximum de garantie à conserver sur chaque risque ne devrait jamais excéder 60.000 livres. Il aurait fallu pour augmenter cette somme une décision, qui eût réuni le vote favorable des 7/8 des intéressés ayant voix délibérative.

« On est frappé en étudiant l'organisation de
« notre première compagnie d'assurances de son
« analogie, à cent ans de distance, avec nos com-
« pagnies modernes... Cette illusion est encore plus
« complète, quand on entre dans l'étude détaillée
« de la partie industrielle de l'entreprise. Tout
« semble avoir été prévu ; on croirait que les règles
« techniques et spéciales ont été posées en connais-
« sance de cause ; qu'elles sont déjà le résultat
« d'une expérience acquise, car on les retrouve,
« actuellement encore, telles qu'elles ont été éta-
« blies il y a près d'un siècle et demi » (1).

Quelle fut la destinée de notre première compagnie d'assurances ? Il est impossible de l'établir. Toujours est-il qu'elle eût des imitateurs. Les frères Périer, directeurs de la compagnie des eaux de

1. Cerise, *loc. cit.*, p. 49 et suiv.

Paris, sollicitèrent du roi l'autorisation de faire des assurances contre l'incendie. Sur le rapport de M. de Calonne, contrôleur général des finances, Louis XVI par arrêt du Conseil du 20 août 1786 approuva les offres des frères Périet.

Deux mois plus tard, un nouvel assureur, le sieur Labarthe, sollicitait du roi la faveur d'établir également une société d'assurances contre l'incendie. Labarthe fut autorisé par arrêt du Conseil du 6 novembre 1786 à créer une compagnie d'assurance-incendie. La prime était fixée à raison de dix sous par an sur chaque mille livres des sommes garanties sur maisons et édifices construits en pierre. Quant aux bâtiments, qui, par leur construction, leur destination, la profession de ceux qui les occupaient étaient plus exposés aux incendies, l'assurance devait en être réglée de gré à gré entre la compagnie et les propriétaires. On assurait aussi les effets mobiliers, alors que jusqu'ici les compagnies n'avaient garanti que les immeubles.

Une stipulation remarquable était énoncée à l'article 7 de l'arrêt, qui nous occupe. « Conformément
« aux offres du suppliant, est-il dit dans cet ar-
« ticle 7, sa majesté veut, qu'après avoir prélevé
« l'intérêt de ses fonds et les frais de régie, la com-
« pagnie remette à Sa Majesté un quart du profit
« annuel de l'industrie pour être employé, soit aux
« frais de l'établissement du corps des pompiers,
« soit à telle autre destination qu'il jugera conve-

« nable. » Le Trésor public se réservait donc de participer aux bénéfices de l'entreprise.

La création des deux sociétés, dont nous venons de parler, souleva des polémiques passionnées. Parmi les adversaires les plus ardents figurait Mirabeau. On lui attribue un mémoire publié en 1786, sous ce titre : « Dénonciation au public d'un nouveau projet d'agiotage sur une compagnie d'assurances ; de ses inconvénients, et en général des inconvénients des compagnies par actions. »

L'auteur affirmait qu'il y avait peu d'incendies à Paris, ce qui était complètement faux ; que les sociétés en augmenteraient l'importance en multipliant les causes des incendies ; que jamais les compagnies ne réaliseraient en réserves les sommes énormes nécessaires pour couvrir la valeur des maisons et meubles, qui devraient brûler à Paris. L'auteur du mémoire considérait comme certaine la perte des sociétés d'assurances et attribuait au seul désir de jeter dans le public de nouvelles actions, pour en faire une spéculation honteuse, la création de semblables établissements : « Envisagés dans
« leurs rapports politiques et moraux, ces projets
« d'assurances devraient être sévèrement proscrits,
« parce qu'ils créent de nouvelles compagnies dans
« l'Etat, ce qui est un mal et parce que ces com-
« pagnies n'ajoutent rien à la richesse nationale,
« ce qui est un nouveau mal. »

L'argument suprême était digne de ceux que nous venons de reproduire. L'assurance en rendant

les hommes indifférents les uns aux autres, brise un des grands liens de la société ; elle dépouille les municipalités d'un devoir paternel, dont elles s'acquittaient mieux que ne le feront les compagnies ; « en substituant le service du calcul au service de « l'humanité désintéressée, elle fait disparaître de « la société la sensibilité générale, qui en est une « des bases ».

Le fonctionnement de la compagnie générale ne répondit pas à ces vues pessimistes. chaque action reçut un dividende de 70/0. La société faisait pourtant de très raisonnables conditions à sa clientèle.

La durée de la police était d'un an au moins et de dix ans au plus. La prime exigée était pour un an de dix sous par 1000 livres de l'évaluation, lorsque la maison était en pierre et habitée par des personnes exerçant des professions non hasardeuses ; de 20 sous par 1000 livres, lorsque la maison était à pans de bois ou occupée par des personnes exerçant des professions hasardeuses ; de 30 sous par 1000 livres, lorsque ces deux conditions aggravantes se trouvaient réunies. Il y avait donc, un progrès notable sur le tarif adopté par la compagnie fondée en 1753, qui demandait 17, 27 et 45 sols, par mille livres de capital assuré. Outre, ce rabais sensible, la compagnie royale des assurances générales acceptait de garantir les mobiliers et les marchandises, responsabilité devant laquelle avaient reculé ses devancières.

La Révolution vint brusquement faire cesser les

opérations des compagnies d'assurances, mais l'idée de l'assurance véritable et, non plus d'une forme de l'assistance publique, s'était révélée aux esprits. Condorcet (1) avait, avec son génie de mathématicien, prévu les bienfaits que l'humanité pourrait retirer de la vulgarisation du système des assurances, qu'il définit dans une très heureuse formule.

« On peut, dit-il, opposer le hasard à lui-même....

« C'est à l'application du calcul aux probabilités de

« la vie, aux placements d'argent, que l'on doit

« l'idée de ces moyens, déjà employés avec succès,

« sans jamais l'avoir été cependant avec cette éten-

« due, avec cette variété de formes qui les ren-

« draient vraiment utiles, non pas seulement à

« quelques individus, mais à la masse entière de la

« société, qu'ils délivreraient de cette ruine pério-

« dique d'un grand nombre de familles, source

« toujours renaissante de corruption et de misère ».

Dès le XVIII^e siècle, on avait donc une idée très nette de l'assurance moderne, il suffisait de vulgariser le système.

44. Le XIX^e siècle a vu naître une foule de compagnies d'assurance contre l'incendie. C'est l'année 1819, qui a vu naître les compagnies à primes fixes par actions. Successivement furent créées : la compagnie des assurances générales, autorisée par ordonnance royale du 14 février 1819 ; le Phénix, autorisé par ordonnance du 1^{er} septembre 1819 ; la Nationale,

1. Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain, 10^e époque.

autorisée par ordonnance du 11 février 1820 ; l'Union, autorisée par ordonnance du 5 octobre 1828 ; le Soleil, autorisé par ordonnance du 16 décembre 1829.

Ces compagnies eurent des difficultés nombreuses à surmonter et leur brillante situation actuelle a été précédée par une période de tâtonnements et d'affaires médiocres, dont les cours et les dividendes des actions fournissent la preuve irrécusable. On ne peut pas attribuer aux manœuvres de la spéculation ces hauts et ces bas dans les affaires de nos premières compagnies d'assurance-incendie, car les fondateurs avaient eu la précaution de ne diviser le capital social qu'en fortes coupures (1), ce qui diminuait fortement l'action de l'agiotage sur ces valeurs.

En 1836, les cinq compagnies que nous venons de citer assuraient déjà un capital de plus de onze milliards.

De 1837 à 1844, sept nouvelles compagnies (2) furent fondées et en 1844, le capital assuré était estimé à 25 milliards et demi.

En 1845, éclata une crise causée par une recrudescence de sinistres dûs à la spéculation. Les recettes diminuèrent dans une importante proportion,

1. L'action de la Générale avait été émise à 5.000 fr., ainsi que celle de la Nationale et de l'Union. L'action Soleil avait été émise à 6.000 fr. et celle du Phénix à 1.000 fr.

2. France (1837), Urbaine (1838), Providence (1838), Nord (1840), Aigle (1843), Paternelle (1843), Confiance (1844).

car les compagnies furent obligées de prendre des précautions pour déconcerter la fraude. Mais les affaires se relevèrent et on estime qu'en 1855, les compagnies assuraient un capital de 47 milliards. La prime moyenne était alors de 0 fr. 84 0/00.

45. Un mouvement de l'opinion; provoqué par de téméraires projets de loi, se produisit en 1848 dans le but de confier à l'Etat l'exploitation des assurances. Louis Blanc, préconisa ce système dans la deuxième partie de son exposé général (*Moniteur universel*, 1^{er} mai 1848, supplément, p. 932. Voir aussi les numéros des 27 avril, 2, 3 et 6 mai). Ce projet est une œuvre toute d'imagination. L'Etat devait répondre de tous les sinistres, même inondation et gelée, seuls les risques de mer étaient exceptés. Le bénéfice annuel devait dépasser 100 millions.

On restreignit ensuite les visées de l'Etat à l'assurance contre l'incendie, et le 8 mai 1848, M. Garnier-Pagès, ministre des finances, annonçait le projet d'un rachat des assurances.

On écrivit beaucoup pour et contre le monopole (1), et les employés des compagnies d'assurance

1. On peut citer contre le monopole, Bastine et Vanhoo-rebeke, *Observations sur le système des assurances par l'Etat* (1847); de Planhol, *Mémoire relatif à la reprise par l'Etat des assurances contre l'incendie* (1852); Pouget, *Dictionnaire des assurances terrestres* (1855). — Pour le monopole, Boudon, *Organisation unitaire des assurances* (1840); Just Muiron, *Procédés industriels*; Prugneaux, *Introduction aux assurances*; Alauzet, *Traité général des assurances*. Il y a des détails intéressants dans l'introduction du dictionnaire de Pouget.

incendie adressèrent à l'Assemblée Nationale la pétition suivante :

Citoyens représentants,

Les principes démocratiques sont menacés dans nos personnes, mais nous tournons les yeux vers vous et nous sommes sans crainte.

Hommes libres, on veut imposer à notre liberté des limites autres que celle de la liberté d'autrui.

Travailleurs, on veut au nom de théories sociales et de l'inconnu briser les éléments de notre travail.

Membres de la grande famille, on veut confisquer notre propriété en détruisant des revenus modestes mais certains, dûs à nos efforts incessants, à nos travaux de chaque jour.

Telles seraient, en effet, les conséquences immédiates du monopole par l'Etat des assurances contre l'incendie, dont nous sommes les auxiliaires.

Mais, citoyens représentants, entre les projets nés de l'erreur des uns et des préjugés d'un grand nombre, il y a le droit devant lequel tout s'incline et s'abaisse dans notre jeune république.

Notre droit, c'est le symbole vivant de la devise républicaine que vous êtes appelés à défendre.

Il s'appuie sur la liberté et la liberté la plus précieuse, celle de vivre en travaillant : notre travail n'imposant à autrui aucune charge, qui ne soit volontaire, aucune contribution, qui ne soit spontanée, aucune dépense, qui n'ait son utilité.

Il s'appuie sur l'égalité, nos établissements n'ayant

aucun privilège, si ce n'est celui de la confiance publique, acquise par trente années de loyaux services rendus à la propriété.

Si l'Etat devient assureur, ce ne sera pas au nom de la liberté, puisqu'il la ravira aux 60.000 travailleurs, vivant de ce travail, aux propriétaires que leur fortune ou leurs idées éloignent de l'assurance et que l'on y contraindrait despotiquement.

Ce ne serait pas au nom de l'égalité, puisque l'égalité, qui est le droit de tous à tout, disparaîtrait devant le droit d'un seul contre tous.

Ce ne serait pas au nom de la fraternité, car pratiquer la fraternité, c'est ouvrir à toutes les sources d'une félicité, que nul ne doit trouver aujourd'hui que dans le travail.

Ce ne serait pas davantage au nom de l'abolition d'un privilège, car chacun peut exercer l'industrie des assurances sous la forme anonyme ou commanditaire, à ses périls et risques, sans d'autre obligation que celle imposée par les lois et règlements publics accessibles à tous les citoyens. Ce ne serait pas même au nom de l'économie privée ou de la fortune de l'Etat : les chiffres l'ont prouvé, la pratique l'affirme.

Pénétrés de cette idée qu'en défendant nos intérêts privés, nous restons fidèles à la défense des intérêts généraux et des principes, dont nous vous avons confié la garde, nous vous le répétons, citoyens représentants, nous demeurons sans crainte.

Salut et fraternité.

Les écrits des publicistes, la pétition si bien motivée des représentants de l'assurance privée, l'émotion causée dans le pays amenèrent le retrait du projet par M. Goudchaux, le 14 juillet 1848 (1).

46. Le 18 mars 1852, M. Dubroca, directeur général de la Compagnie du Palladium, dans une lettre au Prince Président, proposa un système d'assurance, qui reste à l'état de projet, mais qui offre un intérêt historique, car on y retrouve le point de départ du système, qui demande la transformation en fonds d'assurance des crédits annuellement affectés au fonds « de secours pour pertes matérielles et événements malheureux ».

« En distribuant chaque année un million aux
« pauvres incendiés, disait M. Dubroca, nous ne
« pouvons qu'alléger quelques souffrances. En convertissant ce million en primes d'assurances nous
« pouvons faire garantir un milliard de valeurs,
« appartenant à un million de pauvres familles ».

Emile de Girardin, dans le journal la *Presse* du 6 février 1855, exposa un projet d'assurance universelle. « L'Etat, dit-il, possède déjà cinq monopoles :
« les postes, les tabacs, les cartes à jouer, les poudres et les télégraphes électriques. Pourquoi l'Etat,
« grand maître de poste, grand colporteur de dépêches, grand fabricant de tabacs, de cartes à jouer,
« de poudre, ne serait-il pas le grand assureur ? »

1. Le 28 avril 1851, un député, M. Huguenin, déposa une proposition de loi qui demandait l'assurance obligatoire pour les bâtiments et facultative pour le reste et qui fut repoussée avec forte majorité.

Voici comment Emile de Girardin essayait de justifier sa théorie. Pour lui, la société n'est qu'une vaste combinaison d'assurance. Du risque de l'attaque, dit-il en substance, est née la nécessité de la défense; de la nécessité de la défense est née la pensée de s'associer; les nations afin de diminuer les risques d'atteinte portée à leur indépendance se sont longtemps appliquées à grossir le chiffre de leur population et à reculer les limites de leur territoire; du risque d'être tué ou volé sont nées l'institution de la justice et l'organisation d'une puissance publique. Le calcul des probabilité, appliqué à la mortalité humaine, au risque de naufrage et d'incendie a donné naissance à une industrie nouvelle, celle des assurances. Le calcul des probabilités appliqué à la vie des nations aux cas de guerre et de révolution est le fondement de toute haute politique. Selon que ce calcul est rigoureux ou faux, la politique est glorieuse ou funeste; gouverner, c'est prévoir.

Etant données ces prémisses, E. de Girardin s'est demandé s'il était possible de concevoir et de fonder une société, qui réduisant tout mathématiquement à des risques judicieusement prévus et à des probabilités exactement calculées, aurait pour unique pivot l'assurance universelle (1).

Napoléon III avait conçu tout un vaste système d'assurances. En 1857, un projet de décret fut pré-

1. Nous nous contentons ici d'analyser le système d'E. de Girardin, dont nous avons présenté la réfutation dans notre chapitre sur l'assurance obligatoire.

senté au Conseil d'Etat pour l'organisation d'une caisse générale des assurances agricoles (grêle, gelée, inondations, mortalité des bestiaux). Une discussion approfondie eut lieu devant le Conseil d'Etat, sous la présidence de l'Empereur, et se termina par le rejet du projet impérial (1).

Il y a dans l'histoire de l'assurance-incendie un fait plus important que tous ceux que nous venons de signaler, c'est l'innovation consacrée par l'article 10 de la loi du 11 juin 1858 sur les négociations concernant les marchandises déposées dans les magasins généraux. Cet article décide, en effet, que « les porteurs de récépissés et de warrants ont sur « les indemnités d'assurances dues, en cas de sinistres, les mêmes droits et privilèges que sur la « marchandise assurée ».

Ce cas de subrogation légale est intéressant à signaler, car il montre que, par suite d'une organisation rationnelle de l'assurance, on cesse de voir dans cette institution une branche de l'assistance publique, pour la considérer comme une forme du crédit.

C'est aux mêmes idées qu'est due la promulgation du décret du 22 janvier 1868 sur la constitution des sociétés d'assurances que nous n'avons ici qu'à mentionner, en ayant signalé les principales dispositions au cours de ce travail.

1. Voir de Courcy, *l'Assurance par l'Etat* et Thomereau, *Un essai de socialisme d'Etat sous Napoléon III*.

47. Nous ne trouvons plus de faits importants à signaler jusqu'en 1880. Alors commença une période de spéculation, qui dura jusqu'en 1884. On a dit qu'à cette époque pour lancer une affaire un banquier ne demandait pas qu'elle fût bonne, mais seulement qu'elle pût donner les éléments d'un prospectus. Le domaine de l'assurance-incendie ne devait pas échapper à cet essor des affaires. « Les « bénéfices réalisés par les anciennes compagnies « déterminèrent aux environs de 1880 la constitution de nombreuses compagnies nouvelles. Ces « compagnies voulurent moderniser l'institution, « grouper rapidement une clientèle, vendre l'assurance à bon marché pour la vendre à tout le « monde. Coup sur coup, les tarifs furent abaissés, « les risques les plus mauvais garantis à des taux « dérisoires, les commissions payées aux agents « portées à un pourcentage excessif. On créa des « compagnies pour émettre des titres et les placer « avec avantage. Les préoccupations financières « l'emportèrent sur les vues professionnelles... En « quelques mois, on fonda vingt sociétés nouvelles « (1878-1881). Sur les vingt, quinze furent créées « par un groupe d'assureurs financiers » (1).

Ce n'est pas uniquement la multiplicité soudaine des compagnies d'assurance-incendie, qui provoqua la crise, que nous allons étudier, puisqu'en Angle-

1. Rossy, *Réassurance générale et cession de portefeuille*, thèse, Paris, 1898, p. 1.

terre une centaine de compagnies exploitent le domaine de l'assurance-incendie. Le vrai motif de la crise fut la non-application des principes techniques de l'assurance. Nous avons vu que le premier soin de l'assureur doit être d'établir son tarif avec la plus grande vigilance. Au contraire, pendant la période qui nous occupe, on abaissa de 25 0/0 environ le coût de l'assurance pour tous les risques sans exception. On invoqua pour cette diminution en bloc, des raisons qui n'étaient que spécieuses : les gros bénéfices réalisés par les plus vieilles compagnies, la meilleure organisation des secours contre l'incendie, dans les ateliers et les fabriques un entassement moindre et plus de surveillance.

Cette façon arbitraire d'abaisser les primes ne pouvait avoir que des mauvais résultats. Nous savons, en effet, qu'en vertu du principe de la classification des risques, chaque groupe de risques de même nature doit être envisagé par l'assureur isolément des groupes de risques de nature différente. Tout remaniement de tarifs doit tenir compte de ce principe élémentaire, et toute mesure générale dans cet ordre d'idées est forcément arbitraire.

On ne se contenta pas d'abaisser sans circonspection les tarifs, on diminua encore les encaissements de l'assureur par l'accroissement dérisoire des commissions. « Les nouvelles compagnies « accordèrent à leurs intermédiaires, immédiatement, sur toute nouvelle police conclue pour dix

« ans, une fois, une fois et demie, deux fois même
« la prime payée comptant » (1).

Le résultat immédiat fut de pousser les agents à négliger le principe de la sélection des risques pour opérer les plus gros encaissements possibles. Nous nous contenterons de citer un fait typique. Quatre jeunes compagnies voulurent faire vite et grand et encaissèrent en 1881 une somme de primes égale à celles réunies de la « Générale » et de la « Providence » : 12.500.000 fr. environ. Seulement en regard de ces encaissements égaux il faut mettre le chiffre des sinistres : 6 millions et demi pour les deux anciennes compagnies, 14 millions pour les quatre jeunes compagnies.

	PRIMES	SINISTRES
Générale,	9.551.000	5.091.000
Providence,	3.095.000	1.464.000
	12.646.000	6.555.000
Monde,	5.287.000	5.655.000
Métropole,	3.275.000	3.400.000
Progrès national,	1.768.000	2.205.000
Clémentine,	2.133.000	2.832.000
	12.463.000	14.092.000

Maintenant que nous connaissons les défauts essentiels des réformes tentées dans le système jusqu'alors suivi en matière d'assurance-incendie, leurs résultats nous étonneront moins.

1. Rossy, *loc. cit.*, p. 41.

Si nous comparons l'exercice 1880 à l'exercice 1879 nous constatons que :

Les capitaux assurés se sont élevés :

En 1880 à	101.415.354.623 fr.
En 1879 à	98.444.930.901 fr.
	2.970.423.722 fr.

Soit pour 1880 une augmentation de 3 0/0.

Le chiffre des primes qui avait atteint en 1879, 92.011.034 fr. 99 seulement atteignit en 1880 le chiffre de 97.284.178 fr. 76, soit une augmentation de 5,73 0/0.

Mais en revanche le chiffre des sinistres, qui s'était élevé en 1879 à 47.284.210 fr. 10, s'éleva en 1880 à 59.860.272 fr. 99, soit une augmentation de 26,60 0/0 (1).

L'année 1881 vit empirer la situation des compagnies d'assurance. Il y eut d'abord une diminution du chiffre des primes, qui après avoir atteint 97.284.178 fr. 76 en 1880, n'atteignit en 1881 que 92.519.945 fr. 14, soit une diminution de 4 millions 764.233 fr. 62. Il faut attribuer la plus grande partie de ces résultats, il est vrai, à une spoliation sans précédent dont les compagnies françaises furent victimes en Alsace-Lorraine. Par un arrêté du gouvernement de ce pays en date du 11 mars 1881, les

1. Les chiffres que nous indiquons sont empruntés aux comptes rendus annuels publiés par le *Moniteur des assurances*. Or, ces comptes rendus n'englobent que la moitié des compagnies qui fonctionnaient alors, soit à peu près les 9/10 des affaires.

compagnies françaises ont été mises en demeure de cesser leurs opérations d'assurance à partir du 1^{er} mai suivant. On a évalué la diminution des recettes de ce chef pour nos compagnies à 4.500.000 fr. pour la seule année 1881.

Le chiffre des sinistres s'éleva aussi considérablement cette année-là. En 1880, il avait été de 59.860.272 fr. 99, il fut en 1881 de 65.895.851 f. 13, soit une augmentation de 6.035.578 fr. 14. Le rapport des sinistres aux primes, qui en 1877 avait été de 46,70 0/0, en 1878 de 47,57 0/0, en 1879 de 51,39 0/0 en 1880, de 61,53 0/0, fut en 1881 de 71,22 0/0.

Les actionnaires, qui avaient reçu en 1880, 11.192.000 fr. ne reçurent en 1881 que 8.644.050 fr., beaucoup de compagnies ne distribuèrent aucun dividende.

Les résultats de cette situation mauvaise ne se firent pas attendre. En 1882, les catastrophes se précipitèrent. L'une après l'autre la plupart des compagnies fondées de 1878 à 1881 disparurent.

Mais il fallait profiter de la leçon et empêcher le retour de semblables événements. On songea alors à généraliser en France un système déjà appliqué à l'étranger et par quelques compagnies françaises, syndiquées sous le nom de « Comité des compagnies d'assurances à primes fixes contre l'incendie ». Ce système a pour principe de grouper les compagnies d'assurances en comités ou syndicats afin de maintenir les primes à un taux rémunérateur. Ces asso-

ciations sont aussi utiles au public qu'aux compagnies, car elles mettent un frein à la concurrence sans les détruire. Ainsi on a fondé à Londres en 1858 une association de ce genre sous le nom de « Tariff association ». L'adhésion à cette association est facultative de la part des compagnies, mais on a trouvé un moyen très efficace de lui recruter des adhérents et de les retenir. Les compagnies qui en font partie s'interdisent toute affaire de réassurance avec celles, qui n'en font pas partie.

La Tariff association ne se borne pas à régler les questions relatives à la tarification des risques et aux conditions générales et particulières des polices, elle détermine les principes, qui doivent régir les rapports des compagnies entre elles, soit dans les sinistres communs, soit dans les opérations de réassurance. Une cour arbitrale composée de membres de l'association tranche en dernier ressort les litiges entre assureurs (1).

On peut citer pour l'Amérique une institution analogue : National Board of fire Underwriters, fondé aux Etats-Unis en 1867, qui a donné également d'excellents résultats.

Le 22 janvier 1882 un groupe important d'assurances se réunit pour fonder le syndicat général des compagnies d'assurances à primes fixes contre l'in-

1. C. Walford, *Insurance Cyclopædia*, v° *Fire Insurance office Combinations* ; P. Curie, *Moniteur des assurances*, 1875, p. 14 et 63.

cendie. L'art. 2 du règlement indiquait le but de la combinaison. On décidait :

1° L'étude en commun des questions contentieuses, administratives, économiques ou financières, qui intéressent l'industrie des assurances contre l'incendie et en particulier l'étude des tarifs et de leur mode d'application ;

2° L'organisation, sur un plan uniforme, des statistiques, qui servent de base aux tarifs, ainsi que le classement et la coordination des résultats ainsi obtenus ;

3° La représentation des compagnies adhérentes auprès du gouvernement et des pouvoirs publics dans toutes les circonstances, où une action commune serait jugée nécessaire.

L'institution du syndicat a été organisée de façon à satisfaire tous les intérêts généraux de l'assurance. Elle se compose du bureau du syndicat, de la commission des tarifs, de la commission des sinistres, du tribunal arbitral et du comité de défense.

On ne peut pas craindre que l'établissement d'une telle organisation ait l'inconvénient de supprimer la concurrence entre assureurs. Toutes les compagnies françaises ne font pas partie du syndicat : il y en a qui sont groupées sous la rubrique du « Comité », dont nous avons déjà parlé, d'autres sont indépendantes. De plus, il faut compter avec la concurrence des mutuelles et des nombreuses sociétés étrangères.

L'organisation du syndicat produisit les effets attendus. L'année 1882 fut à la vérité encore très mauvaise pour l'industrie des assurances. Il fallut enregistrer la disparition de plusieurs compagnies. Deux firent faillite, trois furent obligés de liquider, six fusionnèrent avec d'autres Compagnies. Beaucoup de compagnies ne purent pas distribuer les dividendes.

Pour solder leurs engagements, plusieurs compagnies furent obligées de mettre leurs réserves à contribution pour la somme considérable de 4.102.472 fr. 41 et il fallut augmenter le compte des avances à amortir de 1. 335.000 fr.

Mais dès l'année 1883, on n'eut plus à enregistrer de situation aussi mauvaise et s'il y eut des années où le résultat industriel ne fut pas très brillant, on ne vit jamais d'année, où il se soldât en perte.

48. Un des résultats essentiels du nouveau régime fut d'augmenter la solvabilité des assureurs, puisqu'on ramenait à une équitable proportion le chiffre des primes et celui des sinistres, or la solvabilité de l'assureur est un important élément du crédit de l'assuré. Le vote de la loi du 19 février 1889 sur l'attribution des indemnités d'assurances fut une sorte d'application des idées que nous venons d'exposer.

Nous avons cité en son temps l'article 10 de la loi du 11 juin 1838 et montré son importance. La loi du 19 février 1889 fut une application des mêmes principes juridiques.

Cette loi ne fit qu'ériger en règle de droit une clause devenue de style dans les baux et les contrats relatifs à des prêts hypothécaires. Par cette clause, le créancier privilégié ou hypothécaire se faisait céder la créance éventuelle que son débiteur pourrait avoir à exercer un jour contre son assureur.

Or, l'article 2 de la loi du 19 février 1889 est ainsi conçu : « les indemnités dues par suite d'assurances contre l'incendie, contre la grêle, contre la mortalité des bestiaux ou les autres risques, sont attribuées sans qu'il y ait besoin de délégation expresse aux créanciers hypothécaires ou privilégiés suivant leur rang. Néanmoins les paiements faits de bonne foi avant opposition sont valables ».

L'article 3 étendait la même règle aux indemnités dues en cas de sinistre par le locataire ou par le voisin, par application des articles 1733 et 1382 du Code civil.

49. L'activité du législateur fut vivement sollicitée vers cette époque par les questions de prévoyance. Le 23 avril 1894, M. Viger, ministre de l'agriculture, déposa un projet de loi ayant pour but d'instituer avec le concours de l'Etat des caisses départementales d'assurances mutuelles contre les sinistres agricoles et l'incendie (1).

1. Sur le projet Viger, consulter le chapitre IV de notre 4^e partie.

Le 6 juillet 1894, M. Bourgeois, député du Jura, déposa également une proposition de loi, ayant pour but de conférer à l'Etat le monopole de l'assurance contre l'incendie.

Le projet Viger et la proposition Bourgeois provoquèrent dans tout le monde des affaires d'unanimes protestations. L'agriculture, le commerce et l'industrie par l'organe de leurs associations professionnelles montrèrent le danger de ces tentatives.

Parmi les documents, qui furent alors soumis au Parlement et décidèrent du rejet tant de la proposition Bourgeois que du projet Viger, il faut citer en première ligne le remarquable mémoire, qui fut rédigé par M. Charles Robert, directeur de la compagnie d'assurances contre l'incendie, l'Union, au nom du syndicat des compagnies à primes fixes contre l'incendie. Les nombreux emprunts que nous avons faits à ce mémoire, nous dispensent de l'analyser longuement ici. Mais au cours de ce rapide exposé de l'histoire de l'assurance-incendie en France nous devons constater l'influence décisive, qui fut exercée par ledit mémoire sur le rejet de la proposition Bourgeois et du projet Viger. La haute situation administrative, qu'a occupée M. Charles Robert comme conseiller d'Etat, la part active qu'il a prise dans le mouvement économique contemporain, en se faisant un des champions les plus ardents de la participation aux bénéfices, de la coopération et de la mutualité, lui ont permis de don-

ner à sa critique des systèmes d'assurance officielle toute l'ampleur et toute l'autorité désirables.

Mais il n'aurait pas suffi de s'inspirer des principes supérieurs de l'économie politique et du droit public, dans un pareil débat, nos parlementaires ayant malheureusement assez peu de respect pour ces grandes questions. Il fallait prouver encore par un examen attentif de la pratique des assurances, l'ignorance dont les projets ou propositions de lois, attaqués par le mémoire, témoignaient. M. Bourgeois avait dit « L'équité est bien loin de présider à la « rédaction et à l'exécution des contrats qu'elles « passent avec leurs clients. A les réviser en bonne « équité, ces contrats dans certaines de leurs clauses « apparaîtraient par suite de leur caractère léonin, « comme étant en violente contradiction avec les « règles de la justice et du droit en matière de con- « ventions. Cet exposé s'allongerait indéfiniment si « j'y faisais figurer la liste des abus impunément « commis chaque jour contre les clients par les « compagnies d'assurance-incendie ».

Il suffit de mettre en regard de ces affirmations passionnées une statistique, citée par le mémoire, présenté à la chambre au nom du syndicat des compagnies d'assurance-incendie. S'il est vrai que les compagnies, comme le prétend M. Bourgeois, introduisent dans leurs contrats des clauses « à caractère léonin », c'est dans le but de s'en prévaloir en justice et pour soulever des procès à leurs assurés.

Or, six compagnies prises au hasard ont dressé la statistique de leurs procès depuis 1889 :

Exercices Nombre de sinistres Nombre de procès

1889	36.750	67
1890	39.597	90
1891	41.296	76
1892	41.382	70
1893	44.788	79

Soit en cinq ans, pour 203.813 sinistres, 382 procès : 1.87 procès pour 1.000 sinistres, un peu moins d'un procès par 550 sinistres.

Cent cinq chambres de commerce sur cent onze, les syndicats agricoles réunis en congrès national à Lyon au nombre de quinze cents, la société industrielle et commerciale de Paris joignirent leurs protestations à celles du monde des assureurs.

Voici les conclusions de la délibération de la chambre de commerce de Paris du 26 juin 1895 :

En ce qui concerne le projet Bourgeois :

Considérant que l'adoption du projet Bourgeois aurait pour effet d'instituer un nouveau monopole d'Etat contraire par sa création au libre exercice de l'industrie et en raison de son caractère obligatoire contraire à la liberté individuelle ; qu'il ne pourrait être mis en pratique sans augmenter le fonctionnarisme et qu'il aurait pour conséquence grave à tous les égards de priver de toutes ressources le personnel nombreux employé directement ou indirectement par les compagnies.

Considérant que l'éventualité du recouvrement d'une somme de cent millions comme conséquence de ce nouveau monopole ne saurait se réaliser.

1° En raison des sommes que l'Etat aurait à déboursier sous une forme quelconque pour indemniser les compagnies ;

2° En raison des frais considérables, qui devront être exposés par l'Etat pour assurer le fonctionnement régulier des rouages multiples d'une compagnie d'assurances, même en tenant compte du bénéfice résultant de la suppression des courtages ou commissions ;

3° Par l'augmentation du nombre des sinistres provenant des mauvais risques, que l'Etat serait tenu de garantir, en admettant le principe de l'assurance obligatoire ;

4° Par l'absence de réassurances, qui pratiquées avec discernement atténuent dans une certaine mesure l'importance des sinistres supportés par les compagnies ;

5° Par la perte certaine d'une somme de vingt millions encaissés sans frais par l'Etat des compagnies pour impôts, sans compter les ressources provenant des frais de timbre et autres, entraînés par l'exploitation des compagnies ;

Considérant qu'il y a tout intérêt, pour l'assuré, à traiter avec une compagnie de son choix, avec laquelle il peut débattre les conditions de son assurance, discuter le taux de sa prime et contre laquelle, en cas de contestation, il pourra plus utilement se

défendre que s'il se trouvait en présence de la juridiction spéciale de l'Etat assureur ;

Considérant que le système de prime proportionnelle variable, fixée annuellement par une commission spéciale, serait contraire à l'équité ; qu'il aurait pour effet de faire payer sous forme d'impôt, l'assurance d'objets mobiliers, dont l'évaluation originaires ne serait plus en rapport avec la somme demandée ;

En ce qui concerne le projet Viger :

Considérant quelle que soit la forme atténuée sous laquelle il est présenté, que le projet de création de caisses d'assurances mutuelles agricoles, n'offrirait aucun avantage à l'agriculteur, en raison de la nature des risques à garantir, qui se trouvent inégalement répartis sur la surface du pays ; que son adoption serait contraire aux intérêts des finances de l'Etat et qu'elle aurait les mêmes conséquences à l'égard des compagnies et de leur nombreux personnel que le projet Bourgeois ;

Considérant que l'ingérence de l'autorité administrative aux différents degrés de la hiérarchie, dans l'administration des caisses mutuelles agricoles aurait pour conséquence de restreindre la liberté individuelle ;

Qu'elle priverait l'assuré de toute garantie de compétence, d'impartialité, dans la fixation du taux des cotisations, la constatation des dommages et le règlement des indemnités, qui seraient laissés à

l'appréciation souveraine des conseils d'administration, chargés de la direction de ces caisses ;

La chambre de commerce de Paris, émet le vœu que les projets Bourgeois et Viger ne soient pas adoptés par le Parlement.

Cet important document présente une exacte vue d'ensemble des objections, que l'on peut adresser au projet Viger et à la proposition Bourgeois, mais il est une question qui mérite d'être examinée avec détails. C'est celle de l'indemnité à payer par l'Etat aux compagnies d'assurances dépossédées de l'exercice de leur industrie.

M. Bourgeois, admet le principe de l'indemnité, mais l'application arbitraire qu'il en fait l'entraîne à violer l'équité.

Il semble, en effet, qu'il n'y aurait que les actionnaires des compagnies d'assurance, qui se trouveraient lésés par le nouvel état de choses, car M. Bourgeois ne prévoit que le rachat du capital-actions des compagnies. C'est oublier que l'application du monopole de l'Etat en matière d'assurance-incendie ferait disparaître les mutuelles, or les sociétaires des mutuelles ont eu à supporter des frais d'organisation importants. C'est oublier également que les sociétés étrangères verraient rompre leurs traités de réassurance. C'est oublier, enfin et surtout, les 150.000 agents généraux, sous-agents et employés, qui vivent de la libre exploitation de l'assurance et se verraient dépossédés sans compen-

sation de portefeuilles, créés par de persévérants efforts.

Mais le rachat du capital-actions des compagnies n'est même pas prévu par M. Bourgeois d'après les principes de la justice. Il propose de calculer l'indemnité sur le cours moyen des actions des compagnies pendant les dix dernières années. Or, cette solution serait d'une injustice réelle. La valeur d'une chose, en effet, est sa valeur au cours du jour et non pas sa valeur moyenne pendant une période déterminée.

Il y a, de plus, une autre question¹, qui n'a pas préoccupé M. Bourgeois, et qui est très importante cependant. Comment aurait-il calculé la valeur des actions pour les compagnies opérant à l'étranger ? Ce point n'était pourtant pas à dédaigner, puisque d'après un travail très documenté (1) quatorze compagnies françaises opèrent à l'étranger : en Angleterre, en Belgique, en Turquie, en Egypte, en Espagne, en Grèce, en Hollande, en Italie, au Luxembourg, en Suisse.

Toutes les objections faites au projet Viger et à la proposition Bourgeois déterminèrent les commissions parlementaires chargées de leur examen à repousser la proposition Bourgeois en bloc et à supprimer l'article 13 du projet Viger, qui autorisait subsidiairement les caisses départementales, organisées par ledit projet, à pratiquer l'assurance contre l'incendie.

1. Cuénot, *loc. cit.*, p. 37.

La commission chargée d'examiner le projet Viger déclara par l'organe de son rapporteur, M. Bertrand, que l'assurance-incendie était suffisamment organisée par les compagnies existantes pour qu'il ne fût pas nécessaire de permettre aux caisses départementales d'ajouter aux assurances contre les sinistres agricoles les assurances contre l'incendie des bâtiments ruraux et des récoltes. Le rapport de M. Bertrand est du 16 mai 1895.

Ce fut sur un rapport de M. le député Paulmier, en date du 24 février 1896, que la commission, chargée d'examiner la proposition Bourgeois, proposa le rejet de cette proposition. Les motifs invoqués sont en partie ceux que nous avons longuement analysés au cours de ce travail contre l'organisation administrative de l'assurance-incendie (1).

Les solutions que nous venons de rappeler sont équitables. L'assurance contre l'incendie n'a besoin que de liberté pour se développer. Elle n'a jamais coûté un sou au budget. On ne lui a concédé ni subventions, ni garanties d'intérêts, ni tarifs protecteurs. Un changement d'organisation ne pourrait être que plein de périls, ainsi que le démontre l'ensemble de ce travail.

50. Les partisans de l'assurance officielle ne désarment pas cependant. Tout récemment le conseil

1. Nous ne mentionnons ici que pour mémoire la proposition de loi de M. le sénateur Calvet, que nous étudions à l'occasion des caisses départementales.

municipal de la ville de Paris a été saisi d'une proposition de M. Blachette ayant pour objet la création d'un office municipal d'assurances contre l'incendie. Cette proposition a été l'objet d'un rapport présenté par M. Weber, conseiller municipal, le 8 mars 1898, concluant dans un sens favorable.

M. Blachette motivait sa proposition par les considérations suivantes :

1° Refus des compagnies d'assurances de coopérer aux frais d'entretien des sapeurs-pompiers ;

2° Nécessité de trouver pour le budget parisien des ressources complémentaires destinées à mieux doter certains services municipaux, notamment celui de l'assistance et celui des pensions de retraites à servir aux indigents invalides du travail ;

3° Nécessité de donner au public assuré toutes garanties de sécurité ;

4° Exemple des nations voisines.

Nous ne discuterons pas en détail ici les motifs de la proposition Blachette que nous avons eu l'occasion d'examiner ailleurs, puisque ce sont les arguments courants en faveur de l'assurance officielle. La prétention de doter certains services municipaux avec des ressources provenant de l'assurance est notamment bien téméraire. La contribution payée par l'assuré ne doit comprendre, en effet, que les fonds nécessaires à la gestion de l'entreprise d'assurance et à la constitution des réserves. Vouloir subventionner des services municipaux avec les fonds provenant des assurés serait grossir injuste-

ment le chiffre des frais d'assurance, ce serait un impôt déguisé.

Nous savons également ce qu'il faut penser de la sécurité offerte par les assurances officielles; les faits que nous avons exposés au cours de notre histoire de l'assurance-incendie sont significatifs. Qu'il nous suffise de rappeler l'exemple des vingt sociétés publiques d'assurance en Prusse, qui se trouvaient en 1878 au-dessous de leurs affaires.

Néanmoins la proposition Blachette est dangereuse pour les institutions privées d'assurance, parce que tout en repoussant le système de l'assurance obligatoire, elle compte permettre à la ville de Paris de lutter victorieusement contre les assureurs en abaissant le coût de l'assurance au-dessous des tarifs actuels, diminution, qui ne pourrait être que momentanée bien entendu. Il faudrait par la force des choses relever les tarifs, à moins de faire payer les déficits de l'assurance par le budget de la ville de Paris, solution qui ne serait pas surprenante étant données les tendances socialistes bien connues du Conseil municipal de Paris.

Nous retrouvons dans la proposition Blachette et dans le rapport Weber les erreurs courantes de l'assurance officielle en matière de classification des risques. M. Weber propose naturellement de « simplifier les tarifs. » C'est oublier que les classifications de risques ne sont pas arbitrairement établies par les assureurs, mais qu'elles sont basées sur de nombreuses expériences.

Nous avons tenu à parler de cette proposition Blachette, non qu'elle fasse faire un pas à la question de l'assurance publique, mais précisément pour montrer que cette forme de l'assurance n'est pas susceptible de progrès. On peut réaliser des améliorations relatives, des palliatifs aux conséquences trop injustes des systèmes primitifs d'assurances publiques, on ne pourra jamais purger cette organisation de défauts, qui tiennent à son essence même. L'histoire est là pour le prouver : ce qui peut faire illusion sur l'action des assurances publiques, c'est que les sociétés privées sont là pour combler les lacunes du système rival.

CHAPITRE II

HISTOIRE DE L'ASSURANCE-INCENDIE EN PRUSSE

51. Les commencements de l'assurance-incendie en Prusse remontent jusqu'au plus lointain moyen-âge. Comme nous l'avons constaté également pour la France, ce furent les gildes qui furent, en Prusse, la première organisation de réparation des dommages, occasionnés par l'incendie.

On retrouve dans ces vieilles organisations quelques-uns des traits de l'assurance moderne. Ainsi les statuts prévoient l'obligation réciproque à l'assistance mutuelle à charge de peines pour les associés, qui manqueraient à leurs devoirs et ils fixent à l'avance la quotité de la prestation à fournir par les associés au membre de la gilde, qui aura souffert un dommage. C'est bien là, en effet, un des caractères de l'assurance moderne : obligation juridique et non pas simple devoir de charité à l'égard de la victime.

Mais la gilde se distinguait de l'assurance en ce que l'assurance ne prévoit que la réparation de dommages strictement déterminés, la gilde poursuivait d'une façon générale le bien être de ses

membres, tant au point de vue matériel qu'au point de vue moral. Mais ce caractère de généralité avait pour conséquence naturelle qu'au cas d'un malheur déterminé : un incendie par exemple, l'assurance était moins complète que dans le droit moderne. En effet, aujourd'hui les prestations à fournir sont strictement prévues à l'avance et l'indemnité est payée intégralement à la victime, tandis que dans la gilde on ne pouvait prévoir, tant le champ de l'assurance était vaste, le chiffre annuel des prestations à fournir, ni tous les cas possibles de sinistres et par suite, on n'indemnisait pas totalement la victime.

Enfin, on tenait compte dans les gildes, si le membre frappé était complètement ruiné ou s'il conservait des ressources, tandis que l'assureur n'a pas à s'inquiéter de la situation sociale de la victime, qui demande à être indemnisée.

52. Ces gildes ont exercé une influence importante sur l'institution des assurances publiques. Ce n'est pas toutefois en Prusse que ce système a débuté. Il est né au milieu du xv^e siècle dans le Sleswig-Holstein. Vers cette époque, se constituèrent des gildes particulières contre l'incendie, associations ayant en vue l'assurance mutuelle contre l'incendie. Mais ces associations n'étaient pas du tout libres, autonomes, elles vivaient dans un rapport de dépendance vis-à-vis d'une commune, d'un syndicat de commune, d'une corporation. Elles peuvent par

suite être considérées comme des institutions publiques.

53. En Prusse, nous trouvons le début d'institutions de cette espèce, à moitié publiques, à moitié privées, pour la première fois au début du ^{xvii}e siècle et cela dans les communes de la Vistule inférieure. Le 16 juin 1623, on organisa une association contre l'incendie. Elle fut établie et administrée par les maires et les conseillers des diverses communes le 29 mai 1623 et on y adjoignit la ville de Dantzic et d'autres régions le 16 juin 1623 avec l'approbation de tous les habitants. Il fut convenu que les indemnités seraient établies d'après l'opinion des maires les plus anciens (art. 6, 8 et 10), qui s'occupaient aussi des immatriculations et de la tenue des registres. Il y avait à cet effet une libre union des communes par l'intermédiaire de leurs représentants. L'assurance n'était pas obligatoire.

Cette organisation eut à supporter beaucoup de luttes et de crises. Elle fut suspendue deux fois : le 9 juin 1664 et le 22 juillet 1681, mais on la rétablit ensuite. Les statuts furent révisés, en 1682, 1842 et 1856.

Quelques conditions de statuts, montrent bien le caractère primitif de l'institution : on payait les indemnités en nature : grains, etc.

Par suite de leur horizon borné, ces institutions ne pouvaient pas toujours assurer un réel secours et une solidarité inébranlable contre les conséquences

malheureuses des incendies. Aussi l'Etat crut-il nécessaire d'intervenir.

34. Au début, les gouvernements ne s'occupaient des incendiés que d'une manière très imparfaite. La façon de secourir la plus habituelle, était que l'autorité délivrait aux sinistrés une attestation prouvant l'incendie, dont ils avaient été victimes : on appelait cela la lettre d'incendie (Brandbrief). Munis de cette attestation, ils pouvaient quêter.

Une autre mode de secours était de donner l'ordre de faire des collectes dans les Églises. Les seigneurs accordaient parfois aux incendiés des remises d'impôts.

Ces remèdes offraient de graves inconvénients pour la collectivité. Grâce aux lettres d'incendie, le pays était couvert de véritables troupes de mendiants, on chargeait ainsi les habitants d'impôts imprévus et on favorisait la fainéantise. D'ailleurs, les incendiés étaient à la merci de la générosité des donateurs et ils dépensaient une grande partie de leurs collectes en frais de voyage et de nourriture. Enfin beaucoup de gens, soit par suite de leur situation sociale, de leur caractère, de leurs infirmités ne pouvaient ou ne voulaient pas se mêler à la foule des mendiants. Les collectes dans les églises et les générosités des seigneurs remédiaient en partie à ces inconvénients, mais ici encore on dépendait de la libéralité d'autrui.

Les inconvénients de cette situation se montrè-

rent d'une façon éclatante à l'occasion des conséquences ruineuses de la guerre de Trente ans. A cette époque, le pillage et la mendicité s'étaient répandus d'une façon extraordinaire et le troupeau des vagabonds, des fainéants, des incendiaires et des mendiants, unis aux véritables ou faux incendiés, était devenu un vrai péril social.

Un de ceux, qui les premiers reconnurent la nécessité d'une intervention active de l'Etat, fut Frédéric-Guillaume, le grand Electeur. Ayant remarqué la situation prospère de la caisse générale contre l'incendie, fondée à Hambourg en 1676, il adressa le 12 mai 1685 un rescrit aux bourgmestres et conseillers de ses résidences de Berlin, Cologne et Frédéricswerda. Voici l'analyse de ce document.

Le prince voyait dans une organisation méthodique des secours contre l'incendie, un moyen de donner plus de puissance au crédit et de développer par suite la richesse nationale.

Il était prescrit, qu'il serait procédé par des notables choisis à cet effet, et assistés de maîtres maçons et charpentiers, à une taxation de toutes les maisons, déduction faite de la valeur du sol, afin que personne ne puisse assurer sa maison au-delà de sa valeur. Mais le propriétaire pourrait s'inscrire pour une somme inférieure, pas au-dessous de la moitié cependant.

Cette opération devait être annuelle, mais si les pertes dépassaient les ressources de la caisse, on

devait faire verser une contribution supplémentaire dans les six semaines de l'incendie.

Après chaque sinistre, les administrateurs de la caisse, assistés de maçons et de charpentiers, devaient procéder à l'estimation des pertes et du sauvetage, et six semaines après on devait payer l'indemnité.

Personne ne devait être autorisé à construire avec du bois et de l'argile, sauf les chevrons et balcons.

Ce projet ne fut pas mis à exécution. On alléguait que les bourgeois de Berlin étaient si grevés d'hypothèques, qu'ils ne pourraient jamais payer les cotisations. On objecta également que beaucoup de gens mettraient le feu pour avoir une maison neuve, ou tout au moins qu'ils seraient beaucoup moins vigilants contre les dangers d'incendie.

Frédéric 1^{er} reprit la question. Une déclaration du 12 octobre 1701 décide, que toujours un certain nombre de gros villages devront s'unir pour former une société d'assurance-incendie. Si un incendie décime tout un village ou un groupe important de maisons, les habitants fourniront gratuitement leur travail et celui de leurs animaux. On fournira aussi des contributions en argent, les dons seront volontaires, néanmoins un laboureur devra donner par an au moins, un groschen, un artisan un groschen, un bourgeois 6 pfennigs.

Le 15 octobre 1705 fut publié un projet de société d'assurance englobant tout le pays.

Tout propriétaire était libre de s'assurer. La caisse

devait assurer meubles et immeubles. Le propriétaire ne pouvait s'assurer pour moins de 50 thalers, ni pour plus des $\frac{2}{3}$ de la valeur de la construction.

Les contributions annuelles devaient être pour la première année : de 12 groschen pour 100 thalers de valeur assurée ; pour la deuxième et troisième année, 6 groschen ; pour la quatrième et la cinquième, 4 groschen ; pour la sixième et les années suivantes 3 groschen. En outre, chaque assuré devait donner 6 pfennigs la première année et 3 pfennigs les années suivantes pour les frais d'administration. Celui qui restait deux ans sans payer perdait tout droit à une indemnité,

L'indemnité devait être payée deux mois après l'incendie et devait être employée à la reconstruction. Elle ne pouvait être ni saisie ni confisquée.

En cas d'incendie du mobilier, la valeur serait déclarée par le sinistré sous la foi du serment.

Ce projet souleva dans tout le pays des protestations, à cause de l'élévation des contributions où le peuple soupçonnait une nouvelle source d'impôts.

Une révision de ce règlement parut le 1^{er} juin 1706. L'assurance devenait obligatoire pour les immeubles. On n'exemptait que les nobles, les directeurs d'églises, d'écoles et d'hôpitaux, mais seulement leurs manoirs, leurs hôtels, les bâtiments consacrés aux églises, aux écoles et aux hôpitaux.

Dans les campagnes, le petit cultivateur ne pouvait s'assurer au-dessous de 50 thalers, l'homme aisé au-dessous de 100 thalers, l'homme riche au-des-

sous de 150 thalers. Dans les villes, la plus faible valeur d'assurance devait être le tiers de la valeur taxée et la valeur maxima les $\frac{2}{3}$.

La contribution devait être payée semestrielle-ment et elle était réglée par an à 3 groschen pour 100 thalers. La contribution pour frais d'administration était de 3 pfennigs.

Les fonctionnaires chargés de faire rentrer les fonds devaient recevoir 12 groschen 0/0 thalers recueillis.

Ce projet ne fut pas non plus mis à exécution. Les fonctionnaires eux-mêmes s'y montrèrent défavorables.

Le roi émit le 12 octobre 1706 une ordonnance menaçant les récalcitrants de peines sévères. Il était dit notamment à l'égard des détracteurs de l'institution nouvelle : « de quelque situation, condition et dignité que soient les gens qui se permettent de critiquer le nouveau système d'assurance, ils seront punis inévitablement et sérieusement ».

Le 15 octobre 1706, nouvelle circulaire où on disait : qu'à peine de 500 thalers d'amende, l'opération devrait être faite dans le plus bref délai possible, les maisons devaient être taxées et les contributions payées à peine de contrainte par corps.

Le 21 mars 1708, le roi se plaignit officiellement que ses prescriptions relativement à la caisse générale fussent contrecarrées par des machinations secrètes et publiques. Vinrent ensuite les ordonnances des 15 juin 1708, 31 août 1708, 12 décembre

1708, 20 mars 1709, 28 mars 1710, par lesquelles des prescriptions isolées du règlement furent modifiées et qui renouvelèrent la menace de punitions pécuniaires pour les récalcitrants. C'était toujours en vain. La résistance active et passive de la population et des autorités triompha de la volonté du roi, qui supprima la caisse d'assurance par ordonnance du 17 janvier 1711.

55. Frédéric I^{er} ne renonça cependant pas entièrement à son projet d'organiser l'assurance contre l'incendie. Il songea à créer de petites sociétés locales, « pour éviter, disait l'ordonnance du 17 janvier 1711, qu'on importune l'autorité par des demandes de secours ».

Cette idée trouva plus d'écho dans le pays et on fonda des institutions locales d'assurance. C'est la ville de Berlin, qui donna le signal en fondant la « Société pour la réparation des sinistres d'incendie » le 29 décembre 1718.

Si l'on ne peut pas donner de détails nombreux sur le développement et la formation de l'assurance contre l'incendie en Allemagne, les documents étant encore enfouis dans les archives, on peut donner cependant les points essentiels des règlements des sociétés publiques.

Nous examinerons d'abord la période de 1718 à 1836.

Les sociétés publiques d'assurance sont des unions de sociétés locales ; leur but est de réaliser l'assu-

rance mutuelle contre l'incendie. Relativement au cercle qu'elles embrassent, ces sociétés se divisent en sociétés, qui bornent leurs opérations au territoire d'une grande ville isolée, en sociétés qui embrassent quelques villes de moyenne importance et enfin en sociétés, qui opèrent dans les petites localités et les campagnes.

Au début de cette période, la préférence pour les petites sociétés locales dominait, mais plus tard une tendance à une plus grande centralisation se manifesta. Ainsi en 1763, l'union de toutes les sociétés particulières de la marche électorale fut réalisée sous la forme d'une société provinciale ; en 1789, les trois sociétés particulières du duché de Magdebourg furent fusionnées en une seule.

Il y a un trait essentiel à mettre en relief : les sociétés publiques n'avaient pas leur action exclusivement bornée à un territoire déterminé, notamment l'article 7 du règlement de la société provinciale pour la marche électorale autorise la société à assurer les propriétaires d'une province voisine.

Dans beaucoup de cas l'assurance était obligatoire. Sa durée était très variable. Ce qui dominait était l'assurance annuelle ; on trouvait pourtant des assurances consenties pour un trimestre, un semestre, pour trois et cinq ans. Quelques règlements contiennent une règle bizarre, à savoir, que les associés, qui ont subi une incendie et obtenu une indemnité convenable sont tenus de rester membres de la société pendant plusieurs années.

La fixation du chiffre de l'assurance était en partie laissée au choix de l'assuré, mais il ne pouvait jamais cependant dépasser la valeur exacte des bâtiments et on suivait dans les estimations les bases d'une taxe réglée par les autorités. Les changements postérieurs, les augmentations ou réductions étaient permis, mais pour éviter les erreurs, on devait faire les déclarations à une époque déterminée de l'année.

On déterminait les contributions d'après l'élévation du chiffre des sommes assurées et elles étaient réparties entre les assurées en raison du nombre des sinistres et du chiffre des indemnités à payer. Si le chiffre de l'indemnité était considérable, pour ne pas surcharger les assurés on divisait le paiement de la contribution en deux termes.

Dans maintes sociétés, spécialement en Silésie, les contributions se payaient en nature au lieu de se payer en argent. Les membres de la société étaient obligés de fournir au sinistré des secours sous forme de services manuels et de travaux de bêtes de somme, une certaine quantité de chaume gratuitement et, à titre d'avance, des semences et du pain.

La gestion des sociétés devait être le plus possible simple et raisonnable. Pour tout ce qui concernait les lettres et les envois d'argent, la société jouissait de la franchise postale.

Dans la période, que nous venons d'étudier, nous avons exclusivement parlé des sociétés publiques d'assurance immobilière, car ce sont elles qui, dans

cette période, dominant sans concurrents le domaine de l'assurance immobilière. Il y avait bien alors de nombreuses mutuelles privées, mais leur caractère purement local leur donnait une portée secondaire.

56. Une nouvelle phase de l'histoire de l'assurance s'ouvre avec le *xix^e* siècle. Comme dans tous les domaines de l'administration, le début de ce siècle fut l'occasion d'une grande activité réformatrice, notamment en matière d'assurance. A la vérité, les sociétés publiques avaient rendu des services, la Prusse avait fait plus que n'importe quel autre pays pour l'assurance immobilière, néanmoins des lacunes s'étaient montrées avec le temps dans ses institutions. Des documents administratifs de cette époque on peut extraire les critiques suivantes à l'égard de l'organisation officielle de l'assurance.

Il manquait un droit commun réglant d'une façon générale les rapports juridiques en matière d'assurance. Cela tenait à ce que chaque société était maîtresse de son règlement:

Il s'était formé des sociétés à ressort trop peu vaste et cela nuisait à un développement sérieux de l'assurance.

Le mode d'administration des sociétés était très varié et pour quelques sociétés bien gérées, il y en avait beaucoup, dont l'administration était très inférieure.

Jusqu'alors aucune société n'avait imaginé de classer les bâtiments suivant le danger d'incendie,

qu'ils pouvaient offrir et par suite, les contributions étaient réparties entre les assurés sans tenir compte du péril plus ou moins grand que l'assuré pouvait faire courir à la société.

Aussi en Prusse une circulaire ministérielle de 1829 relative à l'assurance contre l'incendie après avoir signalé les inconvénients, que nous venons de signaler proposait les remèdes suivants :

Un règlement général devait être mis en vigueur pour toutes les sociétés d'assurance-incendie et leur imposerait des règles communes.

On ne devait maintenir dans chaque province qu'une société, qui aurait son règlement; mais ce règlement provincial devait autant que possible, se référer au règlement général et les règlements particuliers ne devaient varier qu'en égard aux intérêts locaux ou provinciaux.

Pour la réalisation de ce programme, les sociétés existantes et leurs règlements devaient être soumis à une revision générale.

Ce projet de réforme ne fut pas suivi d'exécution. Les rapports locaux étaient trop variés, les vœux des intéressés trop divergents pour qu'une réglementation générale pût aboutir. On tenait aux traditions et les intérêts particuliers n'entendaient pas être sacrifiés à l'intérêt général.

Mais des réformes particulières pouvaient aboutir, de ce nombre étaient les règles sur l'aptitude des propriétaires à être admis à une société d'assurance, sur la quotité et le mode d'établissement des

primes d'assurance, sur la classification des risques et enfin sur le paiement des indemnités.

On n'arriva pas à créer pour chaque province une société unique, et en dehors de Posen, de Westphalie et des provinces du Rhin, les différentes sociétés furent maintenues. Le nombre des sociétés diminua cependant.

37. La nécessité de lutter contre la concurrence des sociétés privées poussa les sociétés à modifier leurs règlements, particulièrement les articles relatifs aux estimations, à la classification des risques et à la gestion des affaires.

Aussi les règlements en vigueur pendant la période que nous étudions présentent-ils de nombreuses différences. Il y en a qui n'ont pas été révisés du tout, d'autres qui ne l'ont été qu'une fois, d'autres enfin qui ont été révisés plusieurs fois.

Voici les traits essentiels des règlements de cette période (1).

Chaque société ne pouvait assurer que les bâtiments situés dans son ressort (2). En revanche, les bâtiments de toute espèce sont admis au bénéfice

1. Cette période s'étend de 1836 à 1866.

2. L'assurance mobilière ne fut permise aux sociétés publiques qu'à la fin de cette période, afin de leur permettre de lutter avec plus d'avantage contre l'assurance privée. Ainsi, en Westphalie, l'assurance mobilière date de 1863, dans le duché de Magdebourg et les provinces du Rhin de 1864.

de l'assurance, sans qu'on tienne compte du mode de construction, de la condition et de la situation d'affaires du propriétaire. On n'exclut que certains risques très dangereux (poudrières).

L'assurance n'est pas obligatoire et on est libre de s'adresser à l'assurance privée.

On peut à n'importe quelle époque contracter l'assurance, la résilier, élever ou abaisser le chiffre de l'assurance, sauf réserve en ce dernier cas des droits des créanciers hypothécaires. On ne peut s'assurer au-delà d'un certain maximum et des révisions sont ordonnées pour réprimer les fraudes.

Les bâtiments assurables sont partagés après examen d'après leur nature, leur situation, d'après leurs dangers au point de vue incendie en plusieurs classes. La contribution de chaque membre est réglée d'après cette classification.

L'assuré sera indemnisé pour tout dommage survenu à son immeuble sans qu'on distingue la nature ou la source de l'incendie, qu'il provienne de la force majeure, du hasard ou de la vengeance; on n'excepte que l'incendie provenant du fait de l'assuré ou mis à son instigation par un tiers. Les dommages occasionnés par la foudre sont garantis, qu'il y ait incendie ou non. On assure enfin une indemnité aux propriétaires des maisons, qui sans avoir souffert directement de l'incendie ont éprouvé un dommage à l'occasion de son extinction, par suite de démolition, destruction de murs ou de toits.

L'indemnité est payée au propriétaire à charge par lui de reconstruire. Le créancier hypothécaire ne peut se faire payer sur l'indemnité contre la volonté de l'assuré et même au cas de consentement de l'assuré, le créancier hypothécaire ne peut toucher sa créance qu'en vertu d'une décision du juge chargé des hypothèques.

A la tête de la société se tient le directeur général, ayant sous ses ordres le chef de la comptabilité, le caissier, le personnel de bureau et les directeurs de cercles. Dans quelques sociétés la direction est confiée à des agents du gouvernement.

Quant aux contestations, qui peuvent s'élever sur les droits réciproques et les obligations pouvant exister entre la société et un ou plusieurs associés, les tribunaux ordinaires sont compétents sur les questions suivantes : si quelqu'un doit être considéré comme appartenant à la société ou bien si l'on doit ou non attribuer une indemnité d'assurance. Pour les autres contestations particulièrement celles relatives à l'acceptation des taxes ou à celle des sinistres, ou bien au montant des indemnités un procédé arbitral est prescrit.

Enfin la société jouit de l'exemption du timbre, des frais de justice et de poste ; elle a droit d'user des voies d'exécution pour faire rentrer les contributions et enfin, en cas de faillite, elle a un droit de préférence sur les autres créanciers.

58. Après avoir examiné le développement de

l'assurance officielle, il est intéressant de mettre en regard les institutions privées d'assurance. Ces dernières sont très anciennes, nous le savons par l'exemple des gildes, mais le caractère d'association communale que revêtent souvent ces dernières permet de les confondre avec les sociétés publiques.

Quant aux sociétés d'assurance mutuelle, il y eut contre elles à l'origine un mouvement de lutte. « Chacun est libre, disait Jacobi en 1863, de s'assurer sous forme d'assurance à primes ou mutuelles, mais en ce qui concerne cette dernière forme, on doit distinguer, car on trouve le caractère de mutualité dans les sociétés publiques et c'est vraiment trop demander que d'imposer aux sociétés publiques la concurrence d'institutions de même nature qu'elles » (1).

Cette opinion fit place à une opinion plus favorable, dont la cause peut être attribuée aux efforts bienfaisants de la Banque de Gotha. Fondée par Arnoldi en 1821, cette célèbre mutuelle destinée d'abord exclusivement aux commerçants ouvrit en 1826 sa caisse aux autres classes de la société. Ses opérations s'étendirent jusqu'en Suisse. Mais la défaveur primitive contre les mutuelles n'a jamais complètement disparu. Encore aujourd'hui la base juridique sur laquelle reposent, en Prusse, ces associations est incertaine et chancelante.

59. Quant aux sociétés d'assurance par actions,

1. *Zeitschrift des K. statist. Bureaus*, 1863, Ur. 4.

c'est en 1812 que fut fondée à Berlin la première société de cette espèce, « la société berlinoise contre l'incendie », qui obtint un privilège exclusif pour 15 ans. Cette fondation fut suivie de beaucoup d'autres.

On imagina de donner aux sociétés publiques une sorte de contrôle sur les sociétés privées, et, en outre, d'introduire dans les règlements des sociétés publiques certaines prescriptions empruntées à l'assurance privée. C'est ainsi que les § 12 des règlements pour les sociétés provinciales du Rhin et de la Westphalie du 5 janvier 1836 prescrivent : « que toute personne qui fait assurer son bâtiment « ailleurs qu'à la société provinciale dans le res-
« sort de laquelle est située l'immeuble assuré est
« obligée de déclarer à cette dernière société son
« assurance ainsi que la valeur assurée dans un
« délai de 15 jours à peine de 5 thalers d'amende ». Les § 17 de ces mêmes règlements rappellent que les § 16 ont prescrit qu'un bâtiment ne peut être assuré par une société publique qu'après que des précautions sérieuses ont été prises pour que ce bâtiment ne soit pas assuré au delà de sa valeur exacte et que si l'on se fait assurer ailleurs qu'à la caisse provinciale, la valeur assurée doit être fixée d'après les bases et dans les formes imposées dans le cas d'assurance à une société provinciale.

De nombreuses mesures furent prises dans le même sens. Aucun agent d'assurances ne put délivrer de police avant d'en avoir obtenu l'autorisa-

tion de la société publique. L'autorité avait le droit de faire procéder à une expertise préalable pour se rendre compte si un bâtiment n'était pas assuré au-dessus de sa valeur.

Mais toutes ces prescriptions restèrent en grande partie lettre morte. Pour la première fois, le Code pénal prussien du 14 avril 1851, combiné avec la loi relative à l'industrie des assurances du 17 mai 1853, procura une action efficace de l'Etat. La loi prenait les dispositions suivantes.

Tout entrepreneur d'assurance avait besoin pour inaugurer ou continuer l'exploitation de son industrie de l'autorisation de l'Etat. Cette autorisation était donnée par l'autorité dans le ressort de laquelle se trouvait le domicile de l'entrepreneur et elle n'était accordée que si l'administration s'était assurée de la probité et de la solidité de l'entrepreneur. Les sociétés étrangères avaient besoin pour établir des agents dans le pays d'une autorisation semblable.

De même, les agents devaient se faire concessionner par l'administration dans le ressort de laquelle, ils voulaient rechercher des affaires. La concession ne pouvait être obtenue que si l'administration s'était assurée de la probité et de la solidité de l'entrepreneur et si le besoin d'augmenter le nombre des agences se faisait sentir.

Celui qui concluait une affaire d'assurance ou qui offrait son intervention pour la conclusion de telles affaires au nom d'un entrepreneur non con-

cessionné encourait une amende, qui pouvait atteindre 200 thalers ou même un emprisonnement de trois mois.

Les compagnies firent une lutte ardente à cette tutelle de l'Etat, de sorte qu'il fallut faire une brèche dans les règles préventives que nous venons d'exposer et peu à peu, sans donner la liberté d'action complète à l'industrie des assurances, écartler au moins les règles les plus gênantes.

Le premier pas dans cette direction fut fait par la circulaire du 2 juillet 1859, qui prescrivait que dorénavant l'examen officiel des questions relatives aux besoins des sociétés d'assurance de toute espèce n'aurait plus lieu, sauf s'il s'agissait d'accorder la concession à une société ou de la création de nouvelles agences.

Afin de donner aux sociétés publiques, fortement atteintes dans leur situation par la pleine liberté de l'assurance, l'occasion de prendre des mesures en conséquence, la circulaire précitée diminuait encore dans le domaine de l'assurance immobilière la liberté de l'industrie des assurances et décidait qu'en ce qui concernait l'assurance des immeubles, les sociétés ordinaires ne pourraient assurer que les immeubles dont l'admission dans les sociétés publiques était prohibée par les règlements ou dont l'admission au bénéfice de l'assurance dépendait du bon vouloir des sociétés.

Une loi du 22 juin 1861 supprima l'obligation de la concession en ce qui concernait les agents des

sociétés d'assurances et on décida seulement que celui qui voudrait négocier des assurances comme agent ou sous-agent et celui qui abandonnait cette entreprise ou à qui l'administration enlevait sa charge devrait, dans la huitaine, faire au bureau de police de son domicile une déclaration pour éviter une peine.

La situation de l'assurance immobilière privée, en Prusse, est ainsi organisée dans ses traits essentiels actuellement.

A l'exception de quelques petites régions, chacun est libre en Prusse d'assurer son immeuble aux sociétés privées et, à son choix, mais dans les limites de la valeur réelle bien entendu, l'assurance auprès de plusieurs sociétés privées est permise. Mais l'assurance simultanée d'un bâtiment à une société publique et à une société privée continue à être interdite.

Cependant, dans quelques cas, on peut faire assurer par les sociétés privées la somme qui dépasse le maximum, que les sociétés publiques s'imposent comme limite.

Les polices d'assurances concernant les immeubles, aussi bien que les avenants, ne peuvent être délivrés par les agents aux assurés, tant que la police locale n'a pas fait la déclaration, que l'opération n'offre aucun inconvénient. Les autorités de police ont le droit par une vérification faite sur les lieux ou par tout moyen qui leur paraîtra utile, de se faire la conviction nécessaire relativement à la

conformité du chiffre de l'assurance à la valeur réelle de la chose assurée.

Chaque société privée d'assurance, qui veut se livrer à l'assurance des immeubles à l'intérieur de la Prusse a besoin d'être autorisée par l'Etat.

Les agents des sociétés d'assurance n'ont besoin d'aucune autorisation pour se livrer à leur entreprise ; ils ne sont tenus qu'à faire une déclaration à la police avant d'entrer en fonctions.

60. Les sociétés privées d'assurance-incendie étaient arrivées à conquérir la faveur du public. Les documents officiels signalent en effet la progression suivante au profit des compagnies d'assurance-incendie en Prusse :

Années	Répartition des affaires	
	Aux sociétés publiques	Aux compagnies d'assurance
—	—	—
1828	69 0/0	31 0/0
1837	54 0/0	46 0/0
1853	48 0/0	52 0/0
1854	46 0/0	54 0/0
1860	41 0/0	59 0/0
1861	37 0/0	63 0/0

Cette faveur du public à l'égard des compagnies d'assurance-incendie n'a pas cessé. A la fin de 1878 les assurances en cours s'élevaient en marks :

Pour les compagnies par actions.	38.802.166.887 marks
Pour les mutuelles . .	5.182.292.862 »
Pour les sociétés publiques	25.328.460.294 »
	69.312.920.043 marks

Ces résultats sont remarquables si l'on tient compte des entraves apportées en Prusse pendant très longtemps par l'autorité au développement de l'assurance privée.

Les statuts des sociétés publiques contenaient fréquemment des clauses restrictives, ayant pour but d'entraver les sociétés privées. Nous en avons déjà donné quelques exemples. Tantôt c'était les formes mêmes d'assurance usitées dans les sociétés publiques qu'on imposait aux sociétés privées; tantôt les sociétés publiques avaient une véritable surveillance à exercer sur les sociétés privées, contrôlant leurs estimations et pouvant leur infliger des amendes ou des confiscations partielles. Les sociétés publiques ne pouvant assurer les objets à leur valeur réelle, on imposait aux sociétés privées d'agir de même.

On protesta longtemps au nom de la liberté du commerce et de l'industrie, garantis par la constitution prussienne, mais sans succès.

Ce n'est que le 31 mars 1877 qu'une loi décida la suppression des clauses des statuts des sociétés publiques, qui étaient vexatoires pour les sociétés privées.

61. Une vue d'ensemble des inconvénients de l'assurance officielle en Prusse nous expliquera la faveur que le public témoigne à l'assurance privée (1).

a) Le principal inconvénient est l'incertitude dans le chiffre annuel de la contribution à payer, en réalité, l'assurance publique est une assurance mutuelle, mais qui est dépourvue du droit de refuser les mauvais risques, ce qui entraîne une variabilité très grande dans le chiffre des contributions.

b) On reproche aux sociétés publiques la lenteur dans la marche des affaires, une gestion trop bureaucratique, un soin trop méticuleux des détails, ce qui amène à un grand gaspillage de forces et à négliger des intérêts privés parfois considérables. Or, nous savons qu'en matière de règlements de sinistres, le proverbe : le temps est de l'argent, doit être rigoureusement appliqué, pour ne pas laisser les assurés dans l'embarras.

c) On signale dans les règlements des sociétés publiques une foule de prescriptions qui n'ont aucune valeur. Sans doute, depuis leur fondation, les sociétés ont essayé d'introduire un peu de souplesse dans leur gestion et de se mettre davantage à la portée des particuliers, mais elles sont incapables

1. Nous empruntons ces renseignements à un travail publié dans les *Annalen des deutschen Reichs*, année 1888, p. 231 et suiv. Il n'est pas inutile d'indiquer que l'auteur est un fonctionnaire, ce qui donne à ses critiques une valeur toute particulière.

de satisfaire aussi complètement les intérêts privés qu'une compagnie d'assurance, qui n'a qu'un but : accroître ses affaires en satisfaisant sa clientèle le plus possible.

d) Un des exemples les plus frappants de cette lenteur à changer les règlements est la défectueuse classification des risques dans l'assurance officielle prussienne. Le possesseur d'immeubles peu exposés au feu n'est pas traité beaucoup plus favorablement que le propriétaire d'un risque dangereux. En Prusse, comme en Suisse, sous l'influence de la concurrence à elles faite par les compagnies, les sociétés publiques ont été obligées dans certains cas de classer les risques, mais elles l'ont fait d'une manière très imparfaite.

e) Nous pouvons signaler une autre exigence de ces vieux règlements. L'indemnité n'est payée à l'assuré qu'à charge par lui de reconstruire l'immeuble détruit. Cette exigence a le grand tort de ne pas respecter la liberté du propriétaire.

L'étude à laquelle nous venons de nous livrer sur l'assurance officielle en Prusse offre la plus grande analogie avec celle de l'assurance officielle en Suisse. Nous constatons les mêmes lacunes dans les deux organisations, notamment l'exclusion presque complète des risques mobiliers, et une classification très rudimentaire des risques. On peut donc conclure sans témérité que le système des assurances publiques doit fatalement présenter des défauts, auxquels l'assurance privée est obligée de porter re-

mède. Nous savons le rôle important joué en Suisse par les assurances privées en particulier pour la matière des réassurances, elles jouent un rôle analogue en Prusse. Ainsi en 1878, les sociétés publiques assuraient environ 25.500 millions de risques, sur lesquels un milliard environ était réassuré à des compagnies par actions et sur ces 25 milliards, il n'y avait pas plus de 1.100 à 1.200 millions de risques mobiliers (1).

Les sociétés qui ne recourent pas à la réassurance s'exposent à de graves mécomptes et en 1878, vingt sociétés publiques étaient au-dessous de leurs affaires avec un déficit accusé de 816.570 marks (1.020.712 fr. 50).

Il ne faut pas oublier non plus qu'en Prusse et en Suisse, le moyen âge, avec sa forte organisation communale, a laissé des traces persistantes, que par conséquent des organisations à caractère vaguement socialiste comme les caisses publiques d'assurances répugnent moins au tempérament national, qu'elles ne répugneraient à d'autres pays, le nôtre, notamment.

1. Nous empruntons ces chiffres à M. Chauflon, t. 1^{er}, p. 443.

CHAPITRE III

HISTOIRE DE L'ASSURANCE-INCENDIE EN SUISSE

62. « La première forme de l'assurance-incendie
« en Suisse fut l'assurance communale des bâti-
« ments. Elle était une conséquence toute naturelle
« de l'économie rurale collective existant antérieu-
« rement. Dans un temps, où celui qui voulait bâtir
« une maison avait à sa disposition une forêt suffi-
« sante, où, en cas de nécessité, chacun pouvait
« employer gratuitement l'attelage du paysan et où
« l'on considérait les secours aux incendiés, comme
« un devoir général de tout chrétien, il n'y avait pas
« loin jusqu'à l'idée de faire encore quelque chose
« de plus pour assurer au moyen d'impôts commu-
« naux, obligatoires ou facultatifs, la réparation des
« dommages causés par l'incendie ; et il était natu-
« rel de répartir ces impôts à ceux qui, en cas d'acci-
« dent, pouvaient prétendre à une assistance et de
« les répartir en raison de la valeur du risque » (1).

Mais cette forme de l'assurance organisée par

1. Rapport du bureau fédéral de 1888, p. XLIII.

communes était pleine d'inconvénients, à cause du champ trop peu vaste des opérations et les gouvernements firent tous leurs efforts pour créer des sociétés plus grandes. On songea à substituer aux petites sociétés locales des établissements cantonaux d'assurance. Pour arriver à supprimer le système d'assurance d'abord suivi, on donna un monopole aux établissements cantonaux et on déclara l'assurance obligatoire.

La création de la grande majorité des établissements cantonaux remonte aux vingt premières années de ce siècle. Sur les dix-neuf établissements actuellement existants en Suisse, on ne peut en citer que six postérieurs à 1812.

63. L'étude de l'organisation du plus ancien de ces établissements, celui d'Argovie, fondé en 1805, est des plus intéressantes, car on y voit le système de l'assurance administrative à l'état embryonnaire, avec tous ses défauts, que certaines réformes ont pu atténuer, mais non supprimer entièrement.

L'organisation de l'établissement d'assurance pour le canton d'Argovie était très simple.

L'obligation de l'assurance s'étendait à presque tous les bâtiments de quelque valeur, à l'exclusion de certains risques spécialement dangereux et des bâtiments publics.

On accordait une indemnité dans tous les cas d'incendie, même en cas de guerre, on n'exceptait que les cas d'incendie volontaire, et encore dans ce

dernier cas, les créanciers hypothécaires conservaient un droit au capital assuré, s'ils ne pouvaient se couvrir de leurs créances sur le restant des biens de l'incendiaire.

Les autorités communales procédaient avec le concours d'experts, à l'estimation des bâtiments et à celle des pertes. La perte une fois fixée, l'autorité cantonale prescrivait après chaque incendie la perception des contributions nécessaires.

64. Au début, l'organisation des autres établissements cantonaux était tout aussi primitive.

La caisse du canton s'obligeait sans réserve à fournir les avances nécessaires; par contre, la contribution annuelle à payer par les assurés ne pouvait dépasser un certain maximum fixé dans la loi : le maximum le plus élevé était de 5 0/00 dans les cantons de Fribourg et Neuchâtel; il n'était que de 3 1/3, 3, 2 1/2 0/00, dans les autres cantons. Deux cantons seulement avaient fixé un minimum légal, c'était Glaris 1 0/00 et Saint-Gall 2/3 0/00.

Bien des traits font ressortir le caractère primitif de ces institutions. Au début, on ne songeait nullement à utiliser sous forme de réserves les excédants des bonnes années, on ne connaissait pas non plus l'institution de la réassurance, et celle de la classification des risques (1). Mais un des traits les

1. Deux cantons seulement majoraient un peu le chiffre de la contribution pour les risques spécialement dangereux (Bâle) de 1/4; Saint-Gall de 1/10).

plus caractéristiques est le suivant, car il viole un des principes fondamentaux de l'assurance, à savoir que l'assurance ne peut être une source de bénéfices : la double assurance, c'est-à-dire l'assurance à l'établissement cantonal et à une société privée n'était interdite au commencement que par les cantons de Glaris, Saint-Gall, Neuchâtel, Vaud et Genève.

La plupart des cantons imposèrent dès le début l'assurance obligatoire et cette obligation fut introduite dans les autres cantons à des dates variées. Le but principal du passage au système du monopole et de l'obligation fut d'assurer la conservation des établissements cantonaux, surtout lorsque les sociétés privées concurrentes commencèrent à devenir dangereuses par leur classification des risques. La nécessité de protéger les créanciers hypothécaires et la lutte contre la mendicité ont été invoquées plus tard pour motiver l'assurance obligatoire.

Telle était l'organisation primitive. Elle ne pouvait donner que des résultats déplorables et, en effet, malgré des règlements de police de plus en plus sévères sur les constructions et l'incendie, malgré tous les efforts des législateurs pour combattre l'insouciance croissante des assurés, les sinistres se multiplièrent d'une façon inquiétante, notamment les incendies par spéculation, on appelait cela « vendre sa maison à l'Etat ». Les prévisions faites à l'aide de renseignements statistiques lors de la création des établissements cantonaux ne se réalisèrent pas et furent même dépassées de beaucoup, malgré le per-

fectionnement des mesures de prévention contre les incendies et celui du service de sûreté. Dans les cantons de Zurich, Berne, Soleure, Argovie, Vaud, le nombre des sinistres doubla. Il quadrupla dans le canton de Lucerne et Thurgovie et sextupla dans celui de Neuchâtel.

On comprit la nécessité d'une intervention du législateur. Or, les lois qui prévoyaient le refus de l'indemnité et des peines criminelles dans le cas d'incendies allumés intentionnellement parurent insuffisantes, car dans la plupart des cas la culpabilité ne pouvait être démontrée.

Le législateur usa d'un moyen qui atteignit à la fois les innocents et les coupables. Il déclara qu'il serait fait dans chaque cas une réduction sur le montant de l'indemnité à payer. On obligeait par conséquent le propriétaire à prendre dans tous les cas une partie du dommage à sa charge.

Ce fut de nouveau le canton d'Argovie, qui donna l'exemple (1834) en décidant que lorsque des réparations seraient jugées urgentes, un bâtiment ne pourrait plus être admis à l'assurance que pour la moitié de sa valeur, jusqu'à ce que les réparations soient faites.

La loi argovienne de 1849 alla plus loin en prescrivant qu'un bâtiment ne pourrait plus être assuré que pour les $\frac{4}{8}$, $\frac{5}{8}$ ou $\frac{6}{8}$ de sa valeur suivant les cas et le mobilier pour les $\frac{2}{3}$ de sa valeur ; que toute diminution de mobilier devrait être déclarée,

sous peine de résiliation de l'assurance et d'une forte amende (1).

On songea également à établir une classification des risques. Avant 1861, dix cantons adoptèrent une classification, mais deux d'entre eux y renoncèrent bientôt. Ces classifications étaient d'ailleurs très imparfaites. Elles tenaient compte uniquement des facteurs provenant des différences des matériaux de construction.

Les errements du passé étaient d'ailleurs maintenus sur biens des points. Ainsi avec le système du prélèvement des contributions suivant les besoins, les établissements cantonaux n'avaient pas de réserves, sauf ceux qui avaient fixé une limite minimum pour la contribution et encore sur les quatre cantons de cette catégorie, Glaris et Appenzel Rh. Ext. étaient-ils les seuls possédant un fonds de réserve de quelque importance.

65. Le terrible incendie qui détruisit la petite ville de Glaris, dans la nuit du 10 au 11 mai 1861, fit voir d'un coup les lacunes du système suisse. Glaris qui possédait un fonds de réserve, dont les intérêts eussent suffi pour payer la réassurance, si cette opération avait été permise par la loi, subit une

1. Les autres cantons prirent des mesures analogues : Glaris (1835) n'admet que l'assurance des $\frac{3}{4}$; Appenzel Rh. Ext. (1841) n'admit que celle des $\frac{7}{8}$; Zurich (1840) ($\frac{9}{10}$) ; Berne (1852) $\frac{4}{5}$; Fribourg (1854) $\frac{8}{10}$, $\frac{7}{10}$ ou $\frac{6}{10}$.

perte à peu près égale au quintuple de son fonds de réserve, qui était de 544.725 fr.

Le dommage en bâtiments à la charge de l'établissement cantonal, qui s'éleva à 2.653.426 fr. ne représenta pas la perte totale en bâtiments détruits par l'incendie, qui fut évaluée à 4.590.989 fr. D'où provenait cette différence ? Du système de l'assurance partielle. L'établissement cantonal n'assurait que les 3/4 de la valeur estimée, alors que l'estimation était déjà faible.

Le canton de Glaris dut recourir à l'emprunt. On emprunta 2.402.100 fr. amortissables en 20 ans au moyen d'un amortissement annuel en capital et intérêts de 130.000 fr. Les assurés eurent à payer annuellement en moyenne sur cette somme environ 45.000 fr. et les contribuables le reste. Ce procédé eut l'inconvénient de faire supporter à l'ensemble des contribuables pour le service des intérêts et de l'amortissement une charge, qui en bonne justice eût dû incomber aux propriétaires de maisons seuls.

Bien mieux, ce que paya l'établissement d'assurances ne permit pas aux assurés, dont l'immeuble détruit constituait toute la fortune de reconstruire leur habitation. Il fallut faire appel à la générosité publique. Sur le produit de la grandiose collecte organisée à cette occasion, qui produisit 2.680.821 francs en espèces et un demi-million de dons en nature, on dut prélever 742.651 fr. et on versa aux

sinistrés suivant leur condition de fortune 60 à 95 0/0 de la valeur des bâtiments.

Au contraire, l'assurance privée, qui garantissait le mobilier, indemnisa promptement et totalement ses clients.

66. L'incendie de Glaris fut, en Suisse, le signal d'une véritable révolution dans le domaine des assurances. Chacun eut conscience que les autres établissements cantonaux d'assurance pouvaient avoir le même sort. On réclama la liberté de l'assurance. Trois sociétés privées se fondèrent : l'Helvétia (1861), la Bâloise-Incendie (1863) et la société suisse de réassurance (1864). Mais seul le canton de Genève renonça à l'assurance officielle par la loi du 5 novembre 1864.

L'Helvétia et la Bâloise eurent comme champ d'exploitation l'assurance du mobilier dans les cantons où l'assurance immobilière était obligatoire et les deux formes d'assurance, dans les cantons où l'assurance officielle était inconnue : Genève, Valais, Tessin, Grisons, Rhodes intérieures, Appenzel et trois petits Etats de la Suisse centrale.

De leur côté, les cantons assureurs songèrent à profiter des exemples donnés par les compagnies. Comme on avait reconnu que l'agglomération d'un grand nombre de risques exposés à être détruits par un même incendie était le défaut capital du système en vogue, on recourut à la réassurance.

Pour tous les établissements cantonaux, à l'ex-

ception de ceux de Zug, Zurich, Appenzell Rh. Ext. Vaud, Schaffhouse et Saint-Gall, et des deux établissements cantonaux d'assurance du mobilier, la réassurance est prévue soit par la loi d'assurance, soit par un décret de l'autorité législative. On en ferait même un usage plus fréquent, si l'insuffisance ou même le manque de classification des risques dans quelques cantons ne s'y opposait pas.

Les statistiques donnent une idée de l'importance des opérations de réassurances, grâce auxquelles les établissements cantonaux ont pu donner de la sécurité à leur gestion. Sur un total de valeurs de 3.453.734.203 fr., assurées par les établissements cantonaux suisses en 1896, 778.775.725 fr., étaient réassurés auprès de sociétés privées et huit établissements cependant sur dix-neuf n'ont pas admis l'usage de la réassurance.

La constitution de fonds de réserve est un autre important élément de prospérité pour l'assurance. On fait ainsi profiter les mauvaises années des bénéfices réalisés pendant les bonnes années. Les établissements cantonaux, qui jusqu'à l'incendie de Glaris, avaient négligé de constituer des réserves, se mirent à en former d'importantes.

La catastrophe de Glaris avait également démontré les dangers du système de l'assurance partielle. Avec cette assurance tronquée, l'assuré fortement endetté, assurait les risques de ses créanciers, mais non les siens propres. Aussi les cantons offrirent-ils l'assurance complète à l'exception des cantons

de Fribourg et d'Appenzel. Rh. Ext. où les anciennes limites furent maintenues et du canton de Glaris, où la proportion assurable sur le bâtiment fut portée à 9/10 de la valeur d'estimation.

Telle est la situation actuelle de l'assurance administrative en Suisse. Si on considère les réformes introduites dans l'organisation des établissements cantonaux, on constate des progrès, mais on ne doit pas oublier qu'au point de vue des garanties et de la justice dans la fixation des charges et des prestations réciproques, l'assurance officielle est très imparfaite. On peut même dire que seul le concours de l'assurance privée permet à ce système de vivre.

Si le système de l'assurance publique conserve des partisans en Suisse, c'est que cette organisation a habitué les propriétaires de maisons recouvertes en chaume ou en bois, et, en général, les propriétaires de risque dangereux, à payer des contributions inférieures aux tarifs des sociétés d'assurance par actions ou même aux tarifs des mutuelles. Ces deux dernières catégories d'assurances, en effet, n'ayant pas le droit d'obliger les citoyens à s'assurer et n'ayant pas de monopole ne peuvent comme les sociétés publiques faire supporter les frais d'assurance des habitations des campagnes et des mauvais risques, en général, par les meilleurs risques.

Nous ne donnerons pas davantage de détails sur l'organisation des assurances en Suisse, ayant signalé au cours de ce travail plusieurs autres incon-

vénients de l'assurance officielle. Il nous reste cependant à citer un jugement d'ensemble porté sur établissements cantonaux par le bureau fédéral suisse des assurances.

67. « Maintenant qu'un quart de siècle s'est écoulé
« depuis l'incendie de Glaris et que nous avons eu
« le temps de modifier les conditions défavorables
« dans lesquelles opéraient les institutions cantonales, les réformes apportées ont-elles abouti à un
« résultat satisfaisant ? A-t-on garanti à l'assuré un
« dédommagement certain et complet sans avoir à
« accabler d'impôts le canton et sans devoir faire
« appel à la charité publique ? Pouvons-nous encourager les autres cantons à créer des institutions
« semblables ? Enfin pouvons-nous conseiller aux
« cantons de joindre l'assurance du mobilier à celle
« des bâtiments ?

« Notre aperçu rétrospectif sur l'histoire de l'assurance cantonale nous apprend qu'aussi longtemps que ces monopoles existeront, l'assurance
« privée contre l'incendie sera une nécessité dans toute la Suisse. L'assurance privée des bâtiments
« est nécessaire pour les cantons qui ne possèdent pas d'institution publique et qui n'en peuvent
« pas créer sans menacer d'une manière sérieuse les fonds publics cantonaux ; elle est nécessaire
« dans les autres cantons, où les risques dangereux sont exclus de l'assurance obligatoire et où les
« sociétés cantonales sont tenues de par la loi de

« réassurer leurs risques dangereux auprès des so-
« ciétés privées. Et si pour l'assurance de nos bâti-
« ments déjà la coopération des sociétés privées est
« une nécessité, elle le sera avec encore plus de raison
« pour l'assurance de nos valeurs mobilières contre
« l'incendie » (1).

1. Rapport du bur. féd. de 1888, p. XLVI.

QUATRIÈME PARTIE

L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE

EN FRANCE

DANS LE DOMAINE DE L'ASSURANCE

CHAPITRE PREMIER

LES PENSIONS CIVILES

68. Parmi les tentatives de l'État français dans le domaine de l'assurance une des plus intéressantes à étudier est l'organisation du régime des pensions civiles. C'est une véritable institution d'assurance obligatoire.

Dès 1790, la Constituante avait proclamé que « l'État doit récompenser par des pensions les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance » Dans ce but, on ouvrit un crédit de 12 millions tant pour les pensions civiles que pour les pensions militaires. Mais comme à l'époque du Consulat et de l'Empire les militaires prélevaient la plus grosse part, les fonctionnaires civils fondèrent des caisses spéciales.

En 1830 les ressources de ces caisses étaient les suivantes :

Retenues sur les traitements. . .	4.702.551 fr.
Premier mois d'augmentation . .	775.050 »
Amendes et confiscations	786.455 »

Subventions de l'État	1.555.745 »
Arrérages de rentes.	904.405 »
Produits de l'aliénation des rentes.	1.522.624 »
	10.246.830 fr.

L'Etat avait donc dû prendre sa part des charges en subventionnant les caisses. En 1852, ces subventions atteignirent 14 millions.

D'autre part, vers cette époque, l'actif des caisses spéciales diminuait à vue d'œil. On voulut régulariser cette situation et ce fut l'origine de la loi du 9 juin 1853.

69. Pour alimenter le service des pensions, l'article 3 de la loi affectait audit service : 1° une retenue de 5 0/0 sur les sommes payées au fonctionnaire à titre de traitement, salaire, etc. ; 2° une retenue du douzième des mêmes rétributions lors de la première nomination ou dans le cas de réintégration et du douzième de toute augmentation ultérieure ; 3° les retenues pour cause de congés et d'absences, ou par mesure disciplinaire, ainsi qu'une part des amendes et confiscations.

Mais le grand tort du législateur fut de ne pas réserver une partie de ces ressources en vue de l'avenir. On fit entrer dans la consommation annuelle le produit des retenues, qui aurait dû être capitalisé, ainsi que l'actif des caisses auxquelles se substituait l'Etat.

70. Cette imprévoyance devait porter ses fruits.

Le service des pensions est devenu une des grosses charges du budget. En effet, l'Etat se contentait de donner en 1852 une subvention de 14 millions à répartir entre les diverses caisses de retraites.

Or, au budget de 1897, les pensions civiles comportent un crédit de 70.325.600 fr. Ce chiffre ne représente pas, il est vrai, la charge nette que l'Etat supporte en réalité. La dépense, en effet, doit être atténuée par le produit des retenues que les fonctionnaires subissent sur leurs traitements, soit 27.986.260 francs. La charge nette ressort donc à 42.339.340 francs seulement.

Mais ce qui est inquiétant, c'est que depuis l'origine, cette charge nette n'a cessé de s'accroître :

En 1854	elle s'élevait à	9.912.947	francs.
En 1869	—	15.473.537	»
En 1876	—	16.497.121	»
En 1880	—	24.515.637	»
En 1885	—	31.894.586	»
En 1890	—	35.888.634	»
En 1895	—	41.159.600	»
En 1897	—	42.339.340	»

Cette progression continue s'explique arithmétiquement par ce fait que le chiffre de la pension est calculé d'après le traitement moyen des quatre ou six dernières années d'activité et représente, par suite, une fraction déterminée du traitement le plus élevé dont ait joui le fonctionnaire, tandis que les retenues de 5 0/0 et du premier douzième portent,

pour la plus longue durée, sur un traitement notablement inférieur.

L'administration a cru pouvoir fixer un terme à la marche ascendante des pensions. D'après ses calculs, le maximum serait atteint vers 1928 ou 1929 et atteindrait 114 millions (au lieu de 42 millions), en admettant toutefois « que les pouvoirs publics, pendant 33 ans, fassent preuve d'une inébranlable fermeté ».

« En évaluant, dit le rapporteur général de la commission du budget de 1897, à 125 ou 130 millions la charge annuelle des pensions non militaires vers 1930, on a bien des chances de rester au-dessous de la vérité. Les pensions civiles de toute espèce, envisagées isolément, constituent donc pour l'avenir de nos finances une menace des plus inquiétantes ».

Ce langage est celui que tiennent tous les rapporteurs du budget. Il est donc utile de rechercher : d'abord si le fonctionnement du système actuel des pensions ne pourrait pas être moins dispendieux et, en second lieu, si un système rationnel d'assurance ne pourrait pas fonctionner avantageusement à la place du régime inauguré par la loi du 9 juin 1853.

Pour bien se rendre compte d'abord des charges considérables que le service des retraites impose à l'Etat, il faut songer que les pensions servies par les ministères de la guerre et de la marine atteignent de leur côté un chiffre énorme. Le crédit inscrit au budget de 1888 pour les pensions de toute

nature était de 200 millions, il fut élevé à 217 millions dans le budet de 1889. Or, en 1878, le crédit n'était que de 145 millions.

71. On a souvent voulu rendre la loi de 1853 responsable de tout le mal, en disant qu'elle reposait sur des calculs erronés. Au contraire, bien que cette loi eût des défauts que nous avons déjà signalés, elle avait prévu que les fonctionnaires chercheraient à prendre leur retraite le plus tôt possible, et l'exposé des motifs de la loi disait formellement : « l'Etat peut conserver les fonctionnaires dans leurs fonctions aussi longtemps que son intérêt l'exige et que leurs forces le permettent. »

La loi fut d'abord sagement appliquée. En 1876, la contribution de l'Etat dans le service des pensions civiles n'était encore, malgré la révolution de 1870 que de 16.497.121 francs. En 1878, on atteignit, au contraire, 22.463.872 francs.

« Cette date est à elle seule une explication. C'est
« alors que commencèrent la curée des places et
« l'épuration de toutes les administrations. Les va-
« cances ne se produisant pas assez vite au gré des
« appétits surexcités, on foula aux pieds toutes les
« prescriptions de la loi de 1853; on imagina les
« retraites proportionnelles. dont l'illégalité n'a pas
« besoin d'être démontrée; enfin on abaissa la
« limite d'âge par de simples arrêtés ministé-
« riels » (1).

1. Cuheval-Clarigny, *Le gouffre financier*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1889, p. 295.

72. On comprend l'ascension rapide du chiffre des pensions. Plusieurs remèdes ont été proposés. Nous n'étudierons que ceux qui tendent à donner à l'institution des pensions civiles le caractère d'une assurance véritable.

M. Rouvier proposa en 1891 un système ayant pour but de remédier à certaines dispositions véritablement iniques de la loi de 1853 et d'obvier au reproche capital que l'on peut faire à cette loi, qui est d'imposer à l'avenir des charges pour l'acquittement desquelles on ne constitue pas dans le présent de ressources suffisantes. On revenait donc au système primitif par le système d'une caisse spéciale, qui devait être dans le projet Rouvier la caisse des retraites pour la vieillesse. Les fonctionnaires auraient versé des retenues et l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics auraient donné des subventions. Chaque fonctionnaire devait avoir des droits sur son compte individuel et sur le fonds commun.

La Chambre de 1891 refusa de voter ce projet. On craignait que la caisse ayant accumulé des réserves considérables ne vînt à subir le sort de la caisse d'amortissement et autres institutions semblables, qui toutes ont été absorbées par l'Etat.

Cependant le système de M. Rouvier était le seul rationnel. M. de Courcy avait déjà discuté la question des pensions civiles, il signalait le danger de l'accroissement annuel des charges, dont les pensions grèvent le budget ; d'après lui, le remède était

dans la fondation d'une caisse de retraites, dont les revenus seraient capitalisés et placés à intérêts composés (1).

Rappelons-nous, en effet, que tout système rationnel d'assurances suppose une accumulation de réserves importantes, qui par le jeu des intérêts composés arrivent à grossir rapidement les garanties de l'assureur. Nous montrions plus haut que le fonctionnaire touche une pension proportionnelle au traitement, dont il jouissait lors de sa sortie de l'administration et qu'au contraire, les retenues faites sur les appointements portent pour la plus grande durée sur un traitement notablement inférieur. Le seul moyen de remédier à cette situation fâcheuse serait précisément d'ouvrir un compte individuel à chaque fonctionnaire, d'accumuler les retenues et les intérêts des retenues, d'employer en un mot les procédés de l'assurance sur la vie. Ce système atténuerait les inconvénients que nous venons de signaler, en constatant l'écart entre le chiffre des retenues opérées et le chiffre des pensions allouées.

On éviterait aussi par là au fonctionnaire l'obligation d'accepter une rente viagère. Le placement en viager des fonds de prévoyance n'est légitime que dans deux hypothèses : 1° s'il s'agit d'une personne,

1. M. de Courcy a exposé ses critiques dans les deux écrits suivants : *Notice sur la caisse de prévoyance des employés de la Compagnie d'assurances générales et les Retraites des fonctionnaires publics*, dans le *Correspondant* du 25 avril 1873.

qui ne peut prélever périodiquement sur ses revenus des économies suffisantes pour être propriétaire d'un capital perpétuel au moment de la vieillesse ; 2° lorsqu'il s'agit d'un célibataire, qui ne tient pas à transmettre d'héritage à sa famille.

L'État en imposant à ses fonctionnaires un placement en viager agit comme si tous ses employés étaient célibataires ou besogneux. De plus, si le fonctionnaire meurt au cours de ses fonctions, il n'a pas encore de droit à la retraite et montant de ses versements est perdu.

On devrait permettre au fonctionnaire d'opter au moment de la cessation de son emploi entre un droit viager et un droit perpétuel, lui donner une créance alternative.

Les idées que nous venons d'exposer attirèrent l'attention du Sénat, qui vota en 1879 un projet dans ce sens. « Le montant du compte individuel, « disait l'article 29 de ce projet de loi, est employé « au choix de l'ayant droit en achat d'une rente sur « l'État ou en constitution d'une rente viagère servie « par la caisse de Prévoyance. »

73. De tous les développements ci-dessus nous n'avons à retenir qu'une chose : l'État sous la forme des pensions civiles a organisé au profit de ses fonctionnaires une assurance obligatoire sur la vie. Faute de s'être laissé guider par les procédés techniques de l'assurance, on est arrivé à établir une institution dangereuse pour les fonds publics, puis-

que les charges qu'elle imposé n'ont fait et ne feront que s'accroître.

L'étude à laquelle nous venons de nous livrer montre notamment que toute organisation d'assurance obligatoire fait une confusion fâcheuse de deux branches bien distinctes de la science économique : l'assistance et l'assurance. Sous prétexte que l'État ne peut laisser dans le besoin des fonctionnaires qui lui ont consacré leur vie, on prend une mesure générale, qui atteint les fonctionnaires aisés et les fonctionnaires peu fortunés. Pourquoi ne pas s'être contenté de laisser aux uns et aux autres la jouissance de leur traitement sans retenues, quitte à venir en aide aux nécessiteux. Jamais la charge n'eût été aussi lourde. Nous l'avons vu, mieux vaut pour un État organiser un système d'assistance publique même très vaste que d'avoir à prendre l'engagement de servir des indemnités d'assurance.

Il y a des combinaisons d'assurance sur la vie à des taux suffisamment équitables pour qu'un fonctionnaire puisse garantir l'avenir de sa famille et le repos de sa vieillesse. Pourquoi faire alors de l'État un assureur ?

Il n'a aucun avantage à l'être. Les fonds qu'il recueille pour faire face au service des pensions sont notablement inférieurs à ceux qu'il verse sous forme de retraites. De plus, les retenues étant définitivement acquises à l'État, un employé hésite à donner sa démission de peur de perdre ses retenues. L'État,

de son côté, se montre plus hésitant dans les révolutions.

Avec la suppression des pensions, chacun recouvre sa liberté. L'État peut éliminer les fonctionnaires inutiles ou paresseux. De son côté, l'employé peut changer de carrière, s'il y trouve avantage et sans avoir à craindre de perdre une partie de ses économies.

CHAPITRE II

LES CAISSES NATIONALES D'ASSURANCES

L'Etat français a créé trois caisses nationales d'assurances, dont les résultats n'ont pas été sans grands inconvénients pour nos finances. Nous n'en ferons pas l'étude détaillée, mais nous verrons cependant les caractères essentiels de ces institutions.

§ 1. — *La caisse des retraites pour la vieillesse.*

Sous le nom de caisse des retraites pour la vieillesse une loi du 18 juin 1850 a créé un établissement d'assurance sous la garantie de l'Etat et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

L'idée fondamentale de cette institution était de donner un emploi utile aux plus infimes économies. Mais l'œuvre fut bientôt détournée de son but philanthropique. Tant que la caisse se borna à n'être

qu'un instrument d'épargne et d'assurance pour la classe ouvrière, elle n'eut pas de succès et ses recettes ne commencèrent à s'élever qu'une fois que la spéculation s'intéressa à son fonctionnement.

L'article 3 de la loi avait décidé que le montant de la rente viagère à servir serait fixé en tenant compte, pour chaque versement, de l'intérêt composé du capital à raison de 5 0/0 par an. Or, en 1852, eut lieu la conversion des rentes 5 0/0 en rentes 4 1/2 0/0. Les petits rentiers s'empressèrent d'apporter leurs fonds à la caisse des retraites, qui les capitalisait à 5 0/0. Le montant des versements en 1852 s'éleva à plus de 31 millions pour 28.346 déposants (1).

On était loin de l'esprit de la loi, qui avait pour but, d'après l'exposé des motifs, « la constitution « d'une pension de retraite sur la tête des chefs de « famille, qui vivent de salaires, dans les classes « où l'héritage est presque toujours inconnu. »

La loi du 28 mai 1853 fut rendue pour arrêter le flot des dépôts ; elle réduisit à 4 1/2 0/0 le taux de l'intérêt servant de base aux tarifs et limita à 2.000 francs le maximum des versements permis à un déposant dans le cours d'une année. Le résultat fut immédiat. En 1854 et 1855 le montant des versements tomba à 1.583.801 fr. et à 1.443.548 fr. pour 33.570 et 31.007 déposants.

En 1861, le 12 juin, une loi porta de 2.000 à 3.000

1. Nous empruntons ces renseignements au livre de M. Chaufon, t. 1^{er}, p. 590 et suiv.

fr. le maximum annuel à verser et à 4.000 francs le maximum de la rente. L'effet sur les versements fut immédiat. En 1860, on avait eu 108.395 dépôts atteignant le chiffre de 4.475.987 francs et en 1861 on eut 158.755 déposants et 6.067.703 francs de dépôts.

Le mouvement s'accéléra encore par l'effet de la loi du 4 mai 1864, qui éleva de 4.000 à 4.500 fr. le maximum de la rente viagère et de 3.000 à 4.000 francs les versements annuels.

On peut donc établir que toute mesure élevant le chiffre des dépôts permis produit une augmentation immédiate des affaires de la caisse, c'est donc une preuve que ce n'est pas la clientèle populaire qui alimente la caisse, mais bien la classe moyenne. L'Etat fait des sacrifices pour l'entretien de la caisse et ces sacrifices ne profitent pas au peuple.

75. Les pertes que la caisse des retraites fait subir à l'Etat proviennent de deux sources :

a) La première est l'emploi de la table de mortalité de Deparcieux, qui accuse une mortalité beaucoup trop grande à partir de 50 ans. On a établi (1) qu'en ne tenant pas compte de la perte d'intérêt, en supposant par conséquent que la rente rapportât 5 0/0, la perte pour chaque million de rente viagère constitué serait :

1. De Kertanguy, *La table de Deparcieux et les tarifs de rentes viagères de la caisse de la vieillesse*, p. 27.

A 50 ans de 1.035.000 fr.

A 55 ans de 1.028.000 fr.

A 60 ans de 943.500 fr.

A 65 ans de 929.000 fr.

Tel est l'effet des défauts de la table de Departements.

b) La deuxième source de perte pour la caisse nationale des retraites est la différence entre le taux d'intérêt 5 0/0 sur lequel sont basés les tarifs et l'intérêt que l'Etat peut tirer des placements des fonds versés. A la fin de 1878 la perte de chef s'élevait à 6.943.940 fr.

Il n'est pas étonnant dès lors que M. Tirard, alors ministre des finances, ait pu déclarer à la tribune de la Chambre que la caisse des retraites avait subi différents déficits, dont le total atteignait le chiffre énorme de 85 millions, perte dont le trésor avait naturellement fait les frais.

Une loi du 20 juillet 1886 a réglementé à nouveau la caisse des retraites. Le maximum des rentes viagères a été abaissé à 1200 fr. et celui des versements annuels à 1000 fr. Pour éviter le retour d'un déficit, il a été décidé que le taux de l'intérêt composé serait fixé annuellement par décret.

§ 2. — *La caisse d'assurance en cas de décès*

76. Cette caisse a été créée par la loi du 15 juillet 1868. Elle devait avoir pour objet, sous la garantie de l'Etat, de payer au décès de chaque assuré, à

ses héritiers ou ayants droits une somme déterminée en tenant compte : 1° de l'intérêt composé à 4 0/0 par an des versements effectués ; 2° des chances de mortalité à raison de l'âge des déposants, calculées d'après la table de Déparcieux.

Comme en 1868, les idées socialistes étaient encore une nouveauté, on sentit le besoin de justifier cette intervention de l'Etat dans le domaine des assurances. Les auteurs de la loi s'excusèrent pour ainsi dire de faire intervenir l'Etat dans le domaine des intérêts privés et se défendirent énergiquement de la prétention de vouloir faire concurrence à l'industrie privée.

Les compagnies, dirent les ministres aux chambres, ont la légitime ambition de réaliser des bénéfices, tout en rendant service à ceux qui traitent avec elles. Cette condition d'un bénéfice nécessaire n'existe pas dans les contrats, qui n'assurent que de petites sommes, car les frais de l'opération absorbent tout bénéfice. Aussi l'Etat ne fait-il pas de concurrence préjudiciable aux compagnies en organisant l'assurance sur la vie populaire, que les compagnies négligent comme non-rénumératrice.

« Il est évident, disait l'exposé des motifs, que
« l'Etat seul peut se charger d'une semblable entre-
« prise ; l'expérience a ainsi consacré une espèce de
« limite à l'action de l'industrie privée en matière
« d'assurance et là où l'absence de bénéfice met fin
« au rôle des compagnies, là un grand intérêt donne
« naissance à celui de l'Etat ».

77. C'était une véritable erreur que de soutenir que l'assurance privée négligeait les petites assurances. En Angleterre, notamment, une compagnie, la Prudential assurance C^o, avait été fondée en 1854 et avait particulièrement bien résolu le problème de l'assurance vie pour les ouvriers. Elle avait adopté un système de primes hebdomadaires et avait tout un service d'agents se rendant à domicile pour le paiement des primes.

Le danger d'une pareille organisation était le chômage. L'ouvrier ayant du travail paie bien ses primes, en cas de chômage, sa bonne volonté est paralysée. Heureusement que les Trade's Unions et les Friendly societies, montrant un esprit d'initiative, dont nos sociétés de secours mutuels n'ont pas donné d'exemple, instituèrent une caisse spéciale destinée à subvenir au paiement des primes en cas de chômage et à délivrer l'ouvrier du souci de perdre le bénéfice de son assurance en cas de non paiement.

On trouve également en Amérique des sociétés d'assurance sur la vie destinées à la classe ouvrière. Un journal américain (*The insurance journal*, 1890) nous apprend qu'au 31 décembre 1888, il y avait pour toutes les compagnies qui s'occupent de cette branche spéciale de l'assurance sur la vie un total de dix millions de polices, le sixième de la population des Etats-Unis.

En dehors de ces compagnies spéciales, on peut citer également en Amérique l'exemple de socié-

tés enregistrées sous le nom de « Cooperative associations » qui ont pour but de constituer un capital au profit des veuves et des orphelins des sociétaires. Dans la seule ville de Philadelphie on en signalait en 1886 de 50 à 60 avec 125 millions de capital, grâce aux combinaisons desquelles sur 185.000 ouvriers on était arrivé à en rendre de 40 à 50.000 propriétaires de leur habitation.

Dans la seule année 1888, les sociétés populaires d'assurance-vie en Amérique ont encaissé 172 millions de primes mensuelles ou hebdomadaires garantissant au maximum 10.000 francs ; les polices étaient au nombre de 1.188.508 et le capital assuré s'élevait à près de 15 milliards.

C'était donc une erreur économique que de soutenir que seul l'Etat pouvait organiser les assurances populaires.

78. Ce ne fut pas la seule erreur des législateurs, qui votèrent la loi que nous analysons.

Les compagnies privées ont le droit préalable de se refuser à traiter, soit avec un malade, soit avec un individu particulièrement exposé. Elles s'informent minutieusement par les rapports de leurs agents, par les certificats de médecins, de la santé, des habitudes, des prédispositions héréditaires, des antécédents des personnes, qui offrent de s'assurer sur la vie. Elles augmentent en cas de voyage lointain la prime convenue en prévision d'une vie calme et sédentaire.

Au contraire, la loi de 1868 supprima tout examen médical. Toute personne âgée de plus de seize ans et de moins de soixante ans fut admise à contracter une assurance en cas de décès, sans passer par l'inspection d'un médecin. La seule garantie que prit l'Etat contre l'invasion des valétudinaires fut de décider que toute assurance faite moins de deux ans avant le décès de l'assuré demeurerait sans effet. Dans ce cas, les versements effectués sont restitués aux ayants-droit avec les intérêts simples à 4 0/0.

79. Donc toutes les chances favorables étaient là pour favoriser le développement des opérations de la caisse. Or, le montant des capitaux assurés du 11 juillet 1868 au 31 décembre 1887 par suite d'assurances individuelles est de 2.706.677 francs, desquels il faut déduire 655.453 fr., pour annulations, péremptions ou autres causes diverses. Le chiffre des capitaux restant assurés à la fin de 1887 se trouve ramené à 2.051.453 francs.

Le nombre des assurances contractées avait été de 1.391 et le chiffre des primes avait atteint 468.787 fr. dont il faut déduire 282.384 fr. représentant le paiement des capitaux assurés et les remboursements par suite de décès survenus dans les deux ans du contrat.

80. Mais la caisse d'assurance en cas de décès ne faisait passeulement d'assurances individuelles. D'après

l'article 7 de la loi du 15 juillet 1863, les sociétés de secours mutuels approuvées étaient admises à contracter des assurances collectives sur une liste indiquant le nom et l'âge de tous les membres de la liste, pour assurer au décès de chacun d'eux une somme fixe qui dans aucun cas ne pourrait excéder mille francs. Ces assurances pouvaient se cumuler avec les assurances individuelles.

Pendant la période 1868-1887, les versements pour assurances collectives n'atteignirent que 911.702 francs tandis que les paiements effectués atteignaient la somme de 1.142.062 francs.

Donc dans l'espace de 19 ans, l'Etat disposant d'un innombrable personnel et offrant au public des conditions plus favorables que les compagnies privées est parvenu à assurer 1.391 personnes soit 73 par an en moyenne. Et encore sur ces 1.391 assurés on peut se demander combien en réalité appartiennent à la classe ouvrière puisque plus de la moitié des assurances (736) ont été contractées pour le maximum de 3.000 francs.

Malgré le peu d'étendue de ses opérations, la caisse d'assurance en cas de décès a trouvé moyen de coûter gros à l'Etat, près de 300.000 francs pour 2 millions assurés. Et encore n'est-il pas tenu compte dans ce chiffre des frais d'administration, que les relevés officiels ne mentionnent pas.

Le côté dangereux de l'institution est sa situation vis-à-vis des sociétés de secours mutuels. Les sociétés ont versé 944.702 fr. et ont reçu 1.142.062 fr.

Or, au 30 juin 1886, 79 seulement de ces sociétés avaient des assurances en cours. Sur ces 79 sociétés, 6 ont réalisé des bénéfices dépassant de 100 0/0 les primes versées, bénéfices qui pour certaines sociétés ont atteint 171 et même 177 0/0, 14 sociétés ont reçu une somme supérieure de 50 0/0 à leurs versements et 17 sont rentrées dans leurs déboursés avec plus de 25 0/0 de bénéfices.

Les assurances contractées par les sociétés de secours mutuels font donc courir un péril financier à la caisse d'assurance en cas de décès. Ce danger provient des tarifs trop réduits consentis à ces sociétés et à l'absence de tout contrôle médical. Il est fort probable que les sociétés ne font assurer que les moins bien portants de leurs membres, de sorte qu'elles ont peu de primes à payer pour toucher un capital.

Il est heureux que les affaires de la caisse d'assurance en cas de décès n'aient pas pris plus d'extension, car on peut songer aux conséquences financières d'un système d'assurances conçu en dehors des principes techniques.

§ 3. — *La caisse d'assurance en cas d'accidents*

81. La loi du 15 juillet 1868 n'a pas créé seulement la caisse d'assurance en cas de décès, elle a fondé aussi une caisse d'assurance en cas d'accidents.

Les ressources de cette caisse sont ainsi prévues :

1° les cotisations annuelles versées par les assurés et dont le chiffre peut être au choix de ces derniers de huit francs, cinq francs ou trois francs ; 2° d'une subvention annuelle de l'Etat déterminée spécialement par chaque budget ; 3° des dons et legs. (Loi du 15 juillet 1868, art. 9).

Cette dernière catégorie de ressources, nous ne la mentionnons que pour mémoire, attendu qu'en fait de libéralités, la caisse n'a reçu de subventions que de l'Etat. Ces libéralités de l'Etat ont atteint le chiffre de 2 millions 100.000 fr. et comme la caisse en a capitalisé les intérêts, elle s'est trouvée à la tête, en 1892, d'une fortune de 5.582.780 fr., produisant 221.553 fr. de revenus.

Il serait à souhaiter que les résultats donnés par la caisse aient été en rapport avec les largesses du trésor. La caisse d'assurance contre les accidents n'a pas eu plus de succès que les autres caisses officielles.

En 1882, elle a encaissé 960 cotisations à huit francs, 452 cotisations à cinq francs, 189 cotisations à trois francs (1), soit la somme totale de 10.507 francs, à laquelle il faut ajouter 514 francs d'assurances collectives, soit en tout 11.021 fr.

Donc, bien que la caisse d'assurance contre les accidents existe depuis trente ans, on peut dire que

1. Remarquons toujours que, comme pour les autres caisses officielles, ce sont les assurances élevées qui dominent, nouvelle preuve que ces fondations à but démocratique ne sont pas utilisées par la clientèle, à qui elles étaient destinées.

le public ne la connaît pas. Depuis son origine jusqu'au 31 décembre 1892 la caisse d'assurance contre les accidents a reçu de 33.112 assurés un total de primes de 206.308 fr. 42 ; le règlement des sinistres, les frais accessoires et les remboursements de versements irréguliers ont entraîné une dépense de 143.240 fr. 49.

Tous ces chiffres sont dérisoires si on tient compte qu'il s'agit d'une période de vingt-quatre ans. La moyenne annuelle des assurances reçues depuis l'origine jusqu'en 1892 a été de 1.379 fr. seulement.

Sur les 33.112 assurances contractées pendant cette période, on n'a constaté que 60 accidents graves, dont 46 ayant occasionné une incapacité permanente de travail et 14 ayant été suivis de mort (1).

§ IV. — *Observation générale sur les caisses officielles*

82. L'étude à laquelle nous venons de nous livrer justifie ce que nous avons dit sur le rôle de l'agent d'assurances, dont l'action est si décisive sur la vulgarisation de la prévoyance. L'Etat a beau faire des conditions avantageuses aux assurés, rien ne vaut l'action de l'agent d'assurance, qui explique à sa clientèle les avantages de la prévoyance, leur facilite le paiement des primes par ses démarches ré-

1. *Annuaire de l'économie politique et de la statistique*, 1894, p. 274 à 277.

pétées, au lieu d'attendre comme un fonctionnaire derrière son guichet.

Mais ce qu'il est essentiel de retenir également, c'est qu'on peut malheureusement reconnaître le grand avantage de l'insuccès de ces assurances officielles. Conçues en dehors des principes scientifiques, ces tentatives d'assurances ne pouvaient en cas de succès que compromettre nos finances. Malgré leur peu de notoriété, les caisses ont coûté au trésor de nombreux millions et cela au profit d'une clientèle peu intéressante, à qui l'organisation de l'assurance privée suffisait amplement et qui ne s'est adressée à l'assurance publique que pour bénéficier de ses tarifs trop peu élevés.

Nous savons enfin que l'assurance privée, surtout si elle sait s'adjoindre l'action des associations professionnelles, peut faciliter grandement au peuple l'admission au bénéfice de l'assurance. Une organisation officielle est donc absolument inutile et ne peut que faire naître des espérances déraisonnables.

CHAPITRE III

LES CAISSES DÉPARTEMENTALES D'ASSURANCES ACTUELLES

83. L'exposé des motifs d'une proposition de loi présentée par M. Jonnart à la Chambre des députés le 28 mars 1893 signalait à l'attention du Parlement des caisses départementales fonctionnant dans quatre de nos départements. Ces caisses, d'après l'honorable député, répondraient aux divers besoins suivants : organiser un système d'assurances, qui ait pour but l'intérêt de l'assuré et non celui de l'assureur, — qui présente toute sécurité au point de vue de la conservation et de la répartition des fonds versés par les intéressés, — qui coûte le moins cher possible, — qui, non seulement n'étouffe pas l'esprit de prévoyance, mais au contraire le fasse naître et le développe, — qui ne soit pas onéreux pour l'Etat, — enfin qui n'engagerait pas la responsabilité de l'Etat.

La solution de ces problèmes, dit M. Jonnart, a été déjà trouvée et appliquée depuis de longues

années, bien que les applications n'en soient pas connues. C'est le système des caisses de secours fondées, vers le début du siècle, dans quelques départements.

« Dans ces caisses, l'Etat ne joue pas le rôle d'assureur ; il n'intervient que pour autoriser quelques-uns de ses agents ou des titulaires de mandats électifs à les administrer et à leur prêter leur concours sous le contrôle de son représentant direct, le préfet. Ces institutions sont de leur nature très économiques et fonctionnent à la satisfaction de tous les intéressés. Les rouages en sont d'une simplicité extrême ; les règlements de sinistres ne soulèvent jamais de contestations et n'éprouvent pas non plus de retards. Ces caisses sont très prospères et très populaires, car tout y est dirigé dans l'intérêt des assurés et non de personnes étrangères, poussées par un esprit de lucre. On ne saurait donc prendre de meilleur modèle et l'on devrait, semble-t-il, se borner à les répandre, à les vulgariser et généraliser dans toute la France, en apportant à leur organisation, consacrée par l'épreuve des années, le moins de changements possibles » (1).

1. Proposition de loi Jonnart (annexe au procès-verbal de la séance du 28 mars 1893. Exposé des motifs, p. 6.) Nous ne citons cette proposition de loi, que parce qu'elle a mis la première, en avant, le projet de création des caisses départementales. La proposition Jonnart est relative à l'assurance contre les sinistres agricoles, son objet principal est donc hors de notre sujet.

Il est par suite intéressant de rechercher quelle est, en réalité, l'organisation de ces caisses départementales et d'examiner si elles sont susceptibles de répondre à tous les besoins de l'assurance.

84. Les départements de la Meuse, de la Somme, de la Marne et des Ardennes ont chacun une caisse de secours contre les incendies. Ces institutions sont la continuation ou la copie d'antiques organisations charitables connues dans l'ancienne France sous le nom de Bureaux des Incendiés. On cite notamment l'existence d'un de ces bureaux à Paris en 1717 (1).

La Révolution fit disparaître ces organisations. Mais dans quelques départements les préfets, dans la période de 1804 à 1824, créèrent les quatre caisses actuellement existantes. La plus ancienne est la caisse de la Marne créée par un arrêté préfectoral du 2 ventôse an XII (22 février 1804). La caisse de la Meuse a été fondée le 25 brumaire an XIV (16 novembre 1805), celle de la Somme le 14 septembre 1819 et enfin la caisse des Ardennes, dont le règlement primitif est du 3 décembre 1779, qui fut rétablie en 1805, mais qui ne fonctionne régulièrement que depuis 1824.

Il est intéressant d'étudier en détail le fonctionnement de ces caisses. Nous en étudierons deux : la caisse des Ardennes et la caisse de la Somme, la première rentre plutôt dans le type juridique de

1. Nous renvoyons pour les détails à la partie de notre étude consacrée à l'histoire de l'assurance-incendie.

l'assurance mutuelle et la seconde dans le type de l'assurance à primes. Nous compléterons l'étude détaillée de ces deux caisses par des traits empruntés à l'histoire des caisses de la Marne et de la Meuse.

§ 1. — *La caisse départementale de la Somme.*

85. Cette caisse fut fondée par un arrêté pris le 14 septembre 1819 par le comte d'Allonville, préfet du département, à la suite d'une délibération du Conseil général, qui avait voté, le 11 août précédant, une subvention de 30.000 francs pour former le premier fonds de la caisse.

Le préambule de l'arrêté montre parfaitement à quelle impulsion obéissait le préfet en faisant cette création. « Attendu, dit-il, qu'il n'existe dans le département aucun moyen puissant de réparer les pertes nombreuses résultant des incendies, fléau qui y est plus désastreux que dans aucune autre partie du royaume, nous avons voulu créer à l'exemple des départements de la Marne et de la Meuse, dont les règlements nous ont été communiqués, une caisse où seraient réunis le produit des dons et quêtes, les fonds votés par le Conseil général, les secours, qui pourraient être obtenus du gouvernement et de personnes charitables et enfin la réserve que les administrateurs jugeraient convenable d'établir. »

Il s'agissait donc dans l'esprit du préfet de fonder une institution charitable. Divers articles du règlement en font foi. L'article 33 décide que toutes

les quêtes faites pour cause d'incendie, autres que les quêtes générales prévues par l'arrêté (quêtes officielles) sont défendues sous les peines prononcées par le Code pénal contre la mendicité et l'article 35 recommande à toutes les autorités de police de veiller soigneusement à cette prescription, de façon à ce que les quêteurs non autorisés soient, en plus des peines prévues pour le délit de mendicité, privés de toute part dans les secours versés par la caisse.

86. Il est prescrit à tous les maires du département de la Somme de faire chaque année dans la première quinzaine de novembre une quête générale dans leurs communes respectives. Le maire peut se faire remplacer par l'instituteur. Celui des deux qui fait la collecte reçoit une indemnité de 40 0/0 sur les sommes encaissées (1).

Comme les habitants touchent une indemnité proportionnelle à leurs dons, il est utile qu'un document officiel constate la quotité des versements. Aussi on joint à l'envoi des fonds une liste des noms, prénoms, professions des habitants donateurs, avec le montant de leurs dons.

Le bureau central présente au préfet un bordereau général dans la première quinzaine de février (art. 9). Ce bureau central se compose de neuf membres (art. 2) : chacun des arrondissements autres que celui d'Amiens y est représenté par un membre

1. On verse les fonds aux percepteurs, qui prélèvent 0,50 0/0 et la Trésorerie générale centralise les fonds.

nommé par le préfet sur une liste préparée par le sous-préfet (c'est autant que possible un conseiller d'arrondissement) ; l'arrondissement d'Amiens est représenté par cinq membres : le procureur général, un membre désigné par le Conseil général, un autre désigné par l'évêque d'Amiens, un quatrième choisi par le préfet parmi les membres du conseil d'arrondissement, enfin un cinquième choisi par le préfet sur une liste présentée par le maire d'Amiens.

Les membres du bureau central ne sont renouvelés qu'en cas de décès ou de démission..

Le bureau nomme son président, son secrétaire et son caissier.

Les nominations du bureau, ses délibérations les plus importantes et ses règlements particuliers sont soumis à l'approbation du préfet.

Le bureau siège au moins une fois par mois. Le Préfet est président de la réunion, s'il y assiste.

87. Avant d'étudier l'assurance telle qu'elle est organisée par la caisse de la Somme, il est nécessaire de donner quelques détails historiques sur les débuts de cette institution.

Cet historique nous permettra notamment de voir comment le caractère originaire de la caisse s'est trouvé totalement transformé et qu'institution de bienfaisance au début, la caisse à essayer de s'ériger en entreprise d'assurance.

Un document officiel publié par l'administration de la caisse départementale de la Somme distin-

gue dans l'histoire financière de la caisse quatre périodes (1).

I. Dès le premier exercice, (1820), la caisse reçut 80.633 francs 63 de souscription ou dons volontaires, 2.000 francs de la famille royale et 30.000 francs du conseil général, qui avait déjà donné 30.000 francs en 1819 à titre de premiers fonds. L'ensemble des ressources s'élevait en 1820 à 142.633 francs 63, les pertes provenant de l'incendie se chiffèrent par 580.994 francs 70 et on distribua pour 75.960 francs de secours. Ce premier point est essentiel à retenir : la caisse au lieu d'indemniser le plus possible les victimes d'incendies ne distribua qu'environ 50 0/0 de ses ressources.

Pendant une première période de 34 ans, sur une perte s'élevant à 30.724.927 francs 24 il fut distribué 5.127.266 francs de secours.

A cette époque, l'habitation couverte en chaume était prédominante dans la Somme ; elle a diminué depuis, l'une des clauses du règlement de la caisse des incendiés exigeant une reconstruction en matières incombustibles avant mandatement des secours et un arrêté préfectoral de 1824 ayant interdit non seulement la reconstruction, mais la simple réparation des toitures en chaume, sinon après une autorisation spéciale à donner dans des circonstances, dont l'administration restait juge.

1. Notice publiée par l'administration de la caisse départementale de la Somme, avec documents à l'appui pour l'exposition universelle de 1889.

La subvention départementale fut maintenue au chiffre de 30.000 fr. jusques et y compris 1834 ; elle descendit à 15.000 de 1836 à 1839, et disparut en 1840. Le chiffre total des subventions accordées par le conseil général s'était élevé à 567.999 fr. 65.

II. — Pendant une seconde période, la caisse ne reçut plus de subventions départementales, mais elle jouissait de privilèges importants : la franchise postale et l'immunité fiscale.

Cette deuxième période, qui dura de 1840 à 1858, fut heureuse pour la caisse, grâce au chiffre peu élevé d'indemnités qu'elle paya : la moyenne annuelle fut de 138.657 fr. 41. La caisse plaça 105.410 fr. 30 en rentes sur l'Etat.

III. — La suppression de la franchise postale fut prononcée par le directeur général des postes, le 10 décembre 1858. Pendant la troisième période (1859-1874), le chiffre des collectes atteignit en moyenne par an 154.563 fr. 63 ; les revenus de la fortune propre de la caisse donnèrent annuellement 16.303 fr. 78, et le chiffre des sinistres payés resta faible : 133.330 fr. 78 comme moyenne annuelle, inférieure à la précédente, aussi, la caisse put-elle faire pour 365.456 fr. 45 de placements.

IV. — Mais la caisse conservait un énorme privilège : celui de n'être point astreinte aux impôts considérables que paie l'assurance ordinaire. C'est en 1874, seulement que l'administration de l'enregistrement exigea le paiement de ces impôts avec

rappel des droits arriérés pour les cinq années, qui avaient précédé sa demande.

L'administration de la caisse résista autant qu'elle le put, mais une décision du ministre des finances donna gain de cause à la régie, parce que la caisse n'était pas seulement un établissement de bienfaisance, mais parce qu'elle avait aussi le caractère essentiel d'une caisse d'assurance. « Attendu, dit la
« décision, que le contrat d'assurance dans sa défi-
« nition générale est une convention, par laquelle
« un ou plusieurs individus stipulent qu'ils seront
« garantis contre les résultats d'un accident ou d'un
« sinistre, que ceux qui donnent aux quêtes de la
« caisse départementale ont incontestablement pour
« but de se garantir contre les risques de l'incendie
« et qu'il est permis d'affirmer qu'ils ne donneraient
« rien, s'ils n'obtenaient pas en échange de leur
« don, une certaine sécurité ; — que de son côté,
« la caisse, en recevant le produit des quêtes,
« s'oblige dans la mesure de ses ressources à indem-
« niser les donateurs en cas de sinistres, — on
« retrouve donc là les éléments du contrat d'assu-
« rance ».

C'est pendant cette quatrième période (1875-1887), que les opérations de la caisse prirent le plus d'ampleur. Le chiffre annuel des collectes s'éleva à 188.429 fr. 84 en moyenne. La fortune personnelle de la caisse donnait un revenu annuel de 51.607 fr. 57 et avec cela, la moyenne annuelle des sinistres avait baissé, elle n'était plus que de 117.974 fr. 70.

Aussi, la fortune personnelle de la caisse put-elle être augmentée de 1.148.731 fr. 20.

V. — Les statistiques auxquelles nous avons emprunté les renseignements précédents s'arrêtent à 1887. Il est intéressant maintenant de comparer entre elle les quatre périodes que nous venons d'étudier.

Le chiffre des sinistres s'était élevé :

Dans la première période à 2.599.934 fr. 92

soit par an — 129.996 fr. 75

Dans la deuxième période à 2.634.490 fr. 86

soit par an — 138.657 fr. 41

Dans la troisième période à 2.093.496 fr. 14

soit par an — 133.330 fr. 78

Dans la quatrième période à 1.533.671 fr. 14

soit par an — 117.974 fr. 70

88. Le montant des frais d'administration s'était élevé :

Dans la première période à 77.175 fr. 33

soit par an 3.858 fr. 76

Dans la deuxième période à 88.959 fr. 16

soit par an 4.682 fr. 06

Dans la troisième période à 139.610 fr. 40

soit par an 8.725 fr. 65

Dans la quatrième période à 168.407 fr. 41

soit par an 12.954 fr. 42

L'histoire de ces frais d'administration est instructive, car elle montre que l'économie dans les frais d'administration n'est pas toujours un crité-

rium suffisant pour apprécier la valeur d'un système d'assurances.

Jusqu'en 1846, l'attribution des secours fut opérée sur des déclarations de pertes établies par les intéressés, contrôlées par les autorités locales ; l'espoir d'obtenir des secours dans la proportion des pertes accusées amenaient des exagérations contre lesquelles la commission administrative et le conseil général de la Somme (séance du 28 août 1846), voulurent réagir en demandant la nomination d'un agent spécial chargé de vérifier les pertes. Cette mesure produisit de bon résultats et plus tard on nomma un deuxième agent spécial chargé lui aussi de vérifier les pertes.

Nous devons noter que le chiffre des frais d'administration n'a pas cessé de croître. Si nous voulons voir, quelle est la proportion du chiffre des frais d'administration et du produit des collectes, prenons, par exemple, l'année 1887, qui est la dernière de celles que nous étudions. Nous constatons que le produit moyen des collectes pour la période (1875-1887) a été de 181.933 fr. 52 et que pour l'année 1887 le montant des frais d'administration de la caisse a été de 18.136 fr. 65, ce qui fait 9,96 0/0 du montant des collectes.

Un examen superficiel pourra faire croire que ce taux relativement faible des frais d'administration est la condamnation des Compagnies d'assurances, qui paient environ 30 0/0 des primes en frais d'administration. Mais nous verrons par notre exa-

men du fonctionnement de la caisse de la Somme, que ce taux des frais d'administration peu élevé est compensé par les inconvénients que présente l'organisation de la caisse un point de vue des besoins de l'assurance moderne.

89. L'étude de l'organisation primitive de la caisse nous montre qu'il s'agissait d'une institution d'assistance publique. Il nous suffira de citer quelques passages du règlement pour voir que l'assurance telle qu'elle est comprise aujourd'hui n'entraîne rien dans la combinaison. Actuellement l'assureur répond de l'incendie dû à la négligence du propriétaire, ou à la malveillance ou à la faute d'une des personnes dont le propriétaire est responsable. Nous avons vu que jamais les Compagnies d'assurance n'avaient fait de difficultés pour payer les sinistrés qui se trouvaient dans une de ces hypothèses. Or, l'article 22 du règlement s'exprime ainsi : « L'habitant par la maison duquel le feu a com-
« mencé n'a droit à aucune indemnité, lorsqu'il est
« reconnu par la Commission administrative, ju-
« geant comme jury et en dernier ressort, que l'in-
« cendie a été le résultat de sa négligence ou de
« celle des personnes, dont il répond ».

De même l'article 24 limitait d'une façon dérisoire la garantie de la caisse à l'égard des risques industriels. Cet article est ainsi conçu : « les usines à feu,
« telles que forges, fourneaux, fonderies, verreries,
« faïenceries, pompes à feu et autres, occasionnant
« des pertes presque toujours considérables et qui

« absorberaient une trop grande portion du produit
« des fonds de secours, l'incendie de ces usines
« étant d'ailleurs causé le plus souvent par le man-
« que de prévoyance des propriétaires ou de leurs
« agents, il ne peut jamais être alloué aux pro-
« priétaire des dites usines incendiées, un secours
« plus fort que 250 fois la valeur des dons faits par
« eux soit dans l'année, qui a précédé celle de l'in-
« cendie ou dans l'année même de l'événement,
« mais avant ledit événement, sans préjudice du
« cas particulier d'exclusion établi par l'article 22 ».

Le mode de paiement des secours n'était pas non plus en rapport avec les exigences du public moderne en matière d'assurances. « Aussitôt qu'un
« incendie a lieu dans une commune, dit l'article 12,
« le maire en prévient le Président de la commis-
« sion administrative, qui fait constater sur le
« champ les pertes par l'agent spécial de la caisse,
« avec le concours des répartiteurs des contribu-
« tions directes et du maire ».

L'article 16 décide que deux indemnités seront accordées : l'une provisoire, l'autre définitive.

Les secours provisoires sont accordés d'urgence par le bureau central, lors de l'arrivée du procès verbal des pertes. Les secours définitifs sont délibérés et accordés dans une assemblée générale du bureau central, tenu dans les premiers mois de l'année, qui suit celle dans laquelle les incendies ont eu lieu (1).

1. Bien que cette partie du règlement n'ait pas été l'objet

Enfin, au début, la caisse ignorait le principe de la classification des risques. La base de la répartition des secours était 323 fois la mise individuelle de chaque incendié, toutes catégories de riches étant alors confondues, cela représentait pour les bâtiments et le mobilier de toutes catégories une assurance coûtant 3 fr. 10 du mille.

En 1860, la caisse créa une première classification des risques. Elle en distingua deux : le premier était constitué par les bâtiments couverts en chaume ; le deuxième par les bâtiments couverts en pannes, tuiles, ou ardoises. Pour le premier risque, les assurés recevaient 325 fois leur mise ; pour le deuxième risque, 475 fois la mise. Aux deux classes de risques correspondaient deux tarifs : $\frac{3,10}{1.000}$

pour la première classe ; $\frac{2,10}{1.000}$ pour la deuxième classe.

En 1869, la classification des risques devint plus savante. On créa quatre classes : la première comprenait les bâtiments couverts en chaume ; la deuxième les constructions légères sans pignons ; la troisième les constructions légères avec pignons ; la quatrième les constructions en maçonnerie. La première classe recevait 325 fois la mise ; la deuxième 650 fois la mise ; la troisième 975 fois la mise ; la quatrième 1.300 fois la mise. Aux quatre classes de d'une abrogation expresse, en fait, actuellement, les secours sont mandatés mensuellement.

risques correspondaient les tarifs suivants : première classe : $\frac{3,08}{1.000}$; deuxième classe : $\frac{1,54}{1.000}$; troisième classe : $\frac{1,02}{1.000}$; quatrième classe : $\frac{0,77}{1.000}$.

En 1885, remaniement du tarif, que l'on complète de la manière suivante : chacune des quatre classes, créées par la réforme de 1869, est subdivisée en 3 catégories et les pleins sont augmentés. Diverses mesures ont eu pour but d'augmenter les indemnités et d'abaisser les tarifs. Voici les résultats les plus récents que nous avons pu nous procurer (1893).

	Bâtiments	Mobilier, marchandises, bestiaux	Récoltes
1 ^{re} classe ...	600 fois la mise.	400 fois la mise.	300 fois la mise.
2 ^e — ...	1200 —	800 —	600 —
3 ^e — ...	1800 —	1200 —	900 —
4 ^e — ...	2400 —	1600 —	1200 —

Le taux des cotisations est ainsi fixé :

Pour la 1 ^{re} classe.	{	1 ^{re} catégorie : 4,67	Pour la 3 ^e cl.	{	1 ^{re} catégorie : 0,56
		2 ^e — : 2,50			2 ^e — : 0,83
		3 ^e — : 3,35			3 ^e — : 1,11
Pour la 2 ^e classe.	{	1 ^{re} catégorie : 0,83	Pour la 4 ^e cl.	{	1 ^{re} catégorie : 0,41
		2 ^e — : 1,25			2 ^e — : 0,62
		3 ^e — : 1,67			3 ^e — : 0,83

Depuis 1885, la caisse accepte qu'on fixe des versements jusqu'au chiffre de 80 francs. C'est-à-dire que le maximum de responsabilité qu'elle consente à encourir sur un seul risque, est pour un risque de la première classe de 48.000 francs et pour un risque de la 4^e classe, de 192.000 francs.

Mais la caisse n'a pas toujours admis un plein aussi élevé. En 1859, le maximum des dons était fixé à 15 francs pour bâtiments et à 10 francs pour mo-

bilier, c'est-à-dire que le plein était pour les bâtimens de la 1^{re} classe, de 4.975 francs et pour le mobilier de 3.250 francs et pour la 2^e classe, de 7.125 francs et de 4.750 francs.

En 1877, le maximum des dons fut fixé à 40 francs pour chacune des classes de risques, soit pour la 1^{re} classe, un plein de 13.000 francs et pour la 4^e classe un plein de 52.000 francs.

D'ailleurs, un examen minutieux des comptes rendus de la caisse de la Somme nous permet d'affirmer que jamais ladite caisse n'a eu à payer de sinistres importants. Nous n'avons pas relevé d'indemnité atteignant vingt mille francs et celles supérieures à 5.000 francs sont très rares. Il y a mieux : les sinistres supérieurs à 5.000 francs ne sont jamais réglés à la perte totale. Il n'y a que les très petits sinistres, en général ceux inférieurs à mille francs, qui soient payés intégralement.

Est-ce que comme institution charitable, la caisse de la Somme donne de meilleurs résultats ? Pas davantage : la caisse a oublié son origine charitable, au point de ne verser aux sinistrés indigents que des secours dérisoires. En 1859, 220 francs sont répartis entre neuf indigents ; en 1863, un indigent reçoit 14 fr. 60. En 1877, 190 francs sont versés à 3 indigents. En 1881, 3 indigents reçoivent 44 francs. En 1885, on répartit 255 francs entre six indigents. En 1893, cinq indigents ont eu 260 francs à se partager.

D'autre part, la caisse soutient qu'elle n'est pas

une institution d'assurance. « Il ne serait pas exact
« de dire que la caisse départementale assure des
« valeurs mobilières ou immobilières contre le ris-
« que d'incendie. Les statuts ne promettent aux
« souscripteurs que des secours proportionnels aux
« versements faits à la caisse et aux pertes consta-
« tées, sans qu'il y ait aucune relation obligée entre
« la somme versée et la valeur des meubles ou im-
« meubles désignés » (1).

La caisse de la Somme ne reconnaît pas aux dona-
teurs le droit de l'assigner en justice, c'est là d'ail-
leurs un trait commun à toutes les caisses départe-
mentales et sur lesquelles nous aurons à revenir, la
commission administrative règle tous les conflits et
tranche toutes les difficultés comme juge souverain
et en dernier ressort.

Le règlement n'a pas de clause rendant le sinistré
responsable d'une partie de sa perte pour cause
d'une insuffisance de versement, autrement dit :
l'assuré à la caisse départementale n'est jamais dé-
claré son propre assureur proportionnellement à la
partie non assurée de l'immeuble ou du mobilier in-
cendié, en un mot, la caisse n'applique pas la règle
proportionnelle.

C'est là un fait qui contribue à rendre difficile la
concurrence de l'assurance privée et de l'assurance,
organisée par le département. Les assurances ont
imaginé cette règle dans un intérêt de moralité et

1. Notice publiée en 1889, p. 15.

pour tâcher de mettre un frein au fléau des incendies volontaires. La caisse ne l'appliquant pas fait à l'assurance privée une situation difficile.

La caisse, en un mot, est une organisation d'assurance rudimentaire, dont l'existence offre beaucoup d'inconvénients, notamment celui de fausser les idées du public en matière d'assurance-incendie. Les moyens d'action ne lui permettent d'organiser d'une façon efficace que l'assurance des petits risques : l'assurance des risques industriels notamment lui est interdite.

Rien ne vaut comme conclusion de notre étude sur la caisse de la Somme, l'opinion formulée par la chambre de commerce d'Abbeville (1) au sujet de cette caisse. « L'acharnement des partis politiques
« est devenu tel dans certaines campagnes qu'on
« croira le gouvernement capable de toutes les concessions ou coupable de toutes les injustices. Si
« les maires doivent intervenir pour le règlement
« des comptes, leur popularité, leur situation même
« sera à la merci d'un sinistre. Ce qui se passe dans
« notre département pour les assurances départementales est la meilleure preuve de ce que nous
« avançons. Au su et au vu de tous, les amis restent
« privilégiés et les adversaires restent perdants et
« c'est à ce point qu'on ne trouve plus aujourd'hui

1. Cette opinion de la Chambre de commerce d'Abbeville fut formulée à l'occasion de la campagne menée en faveur de la généralisation du système des caisses départementales.

« dans nos villes un citoyen de bonne volonté pour
« aller quémander à domicile les secours annuels. »

§ 2. — *La caisse départementale des Ardennes.*

90. Dans l'organisation de la Caisse de la Somme nous avons trouvé un type se rapprochant de l'assurance à primes, l'étude de la caisse des Ardennes nous fera connaître une tentative d'assurance mutuelle.

Des caisses départementales actuellement existantes, c'est la caisse des Ardennes, qui a le mieux essayé de répondre à une organisation rationnelle de l'assurance. La création remonte à l'année 1779, elle n'était alors qu'une caisse de secours, que le clergé alimentait par des quêtes. Une lettre pastorale de l'archevêque de Reims, du 3 décembre 1779, ordonna des quêtes générales en faveur des incendiés. Le but principal était de « venir en aide aux « pauvres au moyen de dons volontaires des riches » et incidemment, on voulait « soustraire les campagnes aux visites périodiques et menaçantes de « bandes de soi-disant incendiés, qui rançonnaient « les propriétaires ».

Aucun secours n'était donné dans les communes qui n'avaient pas eu de donateurs.

La Caisse, qui cessa de fonctionner pendant la Révolution, fut rétablie sur la demande du conseil général par un arrêté préfectoral de 1^{er} prairial an XIII,

mais elle n'a jamais reçu ni de l'Etat, ni du département, aucune subvention, sous quelque forme que ce soit.

Après bien des vicissitudes, en 1875, on songea à appliquer à la Caisse le régime inauguré par le décret du 22 janvier 1868, mais on choisit ce qu'on voulut parmi les règles législatives et il est intéressant de constater la déformation apportée au régime normal par cette organisation (1).

En 1875, le conseil d'administration fut composé du préfet, de cinq membres du conseil général, choisis par le conseil, de l'archiprêtre de Mézières, du receveur municipal, d'un ancien notaire, d'un notaire, notables choisis par le préfet. Or, le décret de 1868 (art. 15), décide que les membres du conseil d'administration doivent être pris parmi les sociétaires ayant la somme de valeurs assurées déterminée par les statuts, cependant, pas un des membres du conseil d'administration de la caisse des Ardennes n'est sociétaire, pas un sociétaire n'est membre du conseil d'administration. — Même anomalie, en ce qui concerne la composition de l'assemblée générale. L'article 16 du décret de 1868, décide que les statuts détermineront, soit le minimum de

1. Un des traits essentiels de la Mutuelle, c'est qu'elle n'est pas limitée dans son action à un territoire déterminé, tandis qu'une caisse départementale ne peut opérer que sur le territoire du département, or, l'article 61 du règlement de la caisse des Ardennes dit : « La Société a pour circonscription le département des Ardennes, à moins que le Conseil d'administration ne juge opportun d'en étendre les limites. »

valeurs assurées nécessaire pour être admis à l'assemblée, soit le nombre des plus forts assurés, qui doivent la composer. La loi a voulu donner aux associés, c'est-à-dire aux intéressés seuls, le droit d'approuver ou de critiquer les actes de l'administration. Or, l'article 28 des statuts de la caisse des Ardennes, est ainsi conçu. « L'assemblée générale se compose : 1^o des membres du conseil d'administration ; 2^o des maires des vingt communes dans lesquelles la somme des cotisations est la plus élevée. La liste de ces membres est dressée chaque année par le conseil de censure. Une erreur involontaire de calcul affectant quelques communes ne rendrait pas nulles les décisions de l'assemblée.

Les commissaires de surveillance dans une société ordinaire sont pris en dehors de l'administration, ce qui est logique, puisque leur mission consiste précisément à vérifier les écritures de la Société et à présenter un rapport à l'assemblée générale sur les comptes dressés par l'administration. A la caisse des Ardennes, les censeurs sont pris dans le sein du conseil.

Le conseil d'administration, irrégulier dans sa formation, commit une nouvelle irrégularité en modifiant les statuts, puisque ce droit n'appartenait qu'à l'assemblée générale. Ces statuts, il est intéressant de les analyser.

Ils déclarent qu'il y a société d'assurance mutuelle contre l'incendie entre les propriétaires, qui

ont adhéré ou qui adhèreront aux présents statuts par le fait d'une cotisation quelconque en vue de l'incendie.

La cotisation se divise en trois parties : 72 cent. $\frac{1}{2}$ sont consacrés au paiement des indemnités, 12 centimes $\frac{1}{2}$ aux frais dus à l'État et le surplus est attribué à forfait à sa direction pour couvrir les dépenses annuelles de personnel et de matériel.

L'article 27 des statuts énonce que l'assemblée générale exerce les attributions, qui lui sont départies par le décret du 22 janvier 1868, mais l'article 34 ajoute : dans tous les cas où l'assemblée générale prononce, elle le fait après avis du conseil d'administration.

L'article 33 et l'article 35 montrent qu'en somme, c'est le conseil d'administration, qui est tout puissant.

Art. 33. — Le conseil d'administration statue : sur la fixation des tarifs ; sur la détermination des éléments de la masse à répartir entre les sinistrés ; sur la part proportionnelle qui en résulte : sur le procès-verbal de chaque sinistre et sur l'indemnité à payer ; sur les appels des décisions des comités communaux ; sur l'emploi et le placement de la réserve ; sur les encouragements, récompenses, pensions, etc, à délivrer sur les excédents de l'année.

Art. 35. — Le conseil d'administration fixe par un règlement tous les détails du service qui ne sont pas fixés par les statuts. Ce règlement est déposé

dans chaque mairie pour être communiqué à tout requérant. Il est obligatoire comme les statuts eux-mêmes.

Le conseil d'administration a accaparé des pouvoirs qui appartiennent à l'assemblée générale. L'article 29 du décret du 22 janvier 1868 décide que c'est à l'assemblée générale à fixer annuellement la contribution que devra verser chaque membre de la mutuelle. L'article 31 décide que c'est la même assemblée qui devra fixer la quotité de la constitution annuelle à payer pour frais de gestion. C'est elle également, qui doit fixer le montant du fonds de réserve et qui doit décider le chiffre des versements supplémentaires à réclamer.

Pour le règlement des sinistres au jour fixé par l'inspecteur, le comité communal se réunit pour la vérification du sinistre. Ce comité, composé du maire, du curé, de deux conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau, du secrétaire de la mairie et de deux maires voisins, désignés par le préfet, statue en premier ressort en qualité d'amiable compositeur. L'inspecteur assiste toujours au règlement, il rédige et fait signer le procès-verbal.

Le sinistré peut, dans le mois, appeler de la décision du comité communal au moyen d'une lettre recommandée adressée au directeur de la caisse.

L'appel est jugé sur pièces par le conseil d'administration, opérant comme amiable compositeur sans être astreint aux formes et délais de la procédure (art. 43). Si le litige porte sur l'application ou

l'interprétation des statuts ou des tarifs, la décision est souveraine. S'il doit porter sur des tarifs ou sur des valeurs, le conseil peut avant faire droit, déléguer deux maires n'ayant pas fait partie du comité communal, lesquels, avec le président de ce comité, entendront l'intéressé, l'inspecteur et tous autres et feront leur rapport au conseil, qui statuera alors souverainement au même titre que dessus. Par le seul fait du versement de la cotisation, le souscripteur accepte cette juridiction et s'y soumet en tout état de cause.

Or, l'article 35 du décret du 22 janvier 1868 décide que l'estimation des sinistres est faite par un agent de la société ou tout autre expert désigné par elle, contradictoirement avec le sociétaire ou avec un expert choisi par lui ; en cas de dissidence, il en est référé à un tiers expert désigné à défaut d'accord entre les parties par le président du tribunal de première instance de l'arrondissement, ou si les statuts l'ont ainsi décidé, par le juge de paix du canton où le sinistre a eu lieu.

91. Nous avons montré tous les points sur lesquels la caisse des Ardennes se soustrait à l'application du décret du 22 janvier 1868, il ne s'agit donc pas d'une institution conforme aux lois.

Il est vrai que l'article 44 des statuts prescrit une sage mesure puisqu'il donne pouvoir au directeur de partager avec les compagnies les assurances, qui lui paraissent trop lourdes. La réassu-

rance est obligatoire, lorsque la cotisation d'un assuré est de 15 fr. dans les villes et de 20 fr. partout ailleurs.

Mais cependant la gestion de la caisse des Ardennes n'est pas conçue selon les meilleurs principes de la technique des assurances. Les cas que nous allons citer font preuve d'une administration mauvaise. Un prospectus récent, émanant de la caisse, contient les faits suivants (1).

« En admettant, dit ce document, que tout compte
« fait, en nivelant les risques élevés et les risques
« bon marché, la caisse départementale fasse payer
« aussi cher que les compagnies, il est certain
« qu'elle indemnise plus largement.

« A. S... la caisse avait payé une indemnité de
« 30.000 fr., mais reconnaissant que la responsabi-
« lité de l'incendie incombait à un locataire bien et
« dûment assuré à une compagnie, elle réclama le
« remboursement de l'indemnité payée. La compa-
« gnie fut condamnée au remboursement, mais,
« entre temps, elle avait fait procéder par ses
« agents(!!) à une nouvelle expertise, qui réduisait
« l'évaluation du dommage à 23.412 fr. et elle ne
« remboursa que 23.412 fr. Ainsi, si la commune de
« S... avait été assurée à cette compagnie, au lieu
« de 30.000 fr., que lui a versé la caisse elle n'aurait
« reçu que 23.412 fr.

« A M..., même situation, la caisse paie à M. D...

1. Cité par Perriaud, *Etude sur les Caisses départementales*, p. 31.

« une indemnité de 10.132 fr. ; mais la compagnie
« tenue de rembourser l'indemnité, fait procéder à
« une nouvelle expertise de laquelle il résulte que le
« dommage n'est que de 7.407 fr. La caisse n'en
« avait pas moins payé 10.132 fr.

« Il y a 4 mois à peine, à R... la caisse paie à
M^{me} V... une indemnité de 2.500 fr. ; nouvelle
« expertise de la compagnie, tenue au rembourse-
« ment, qui réduit la valeur des dommages à
« 1.879 fr. 77 ».

Il est triste de voir la caisse des Ardennes mettre en lumière à titre de réclame ces faits qui ne prouvent pas autre chose, que sa mauvaise gestion. En effet, ou elle est coutumière de faits analogues et dans ce cas, elle viole le principe fondamental, que l'assurance ne doit pas être une source de bénéfices et elle pousse aux sinistres volontaires, ou elle profite des cas, où la responsabilité des compagnies est engagée pour se faire une publicité de mauvais aloi.

Les faits, que nous venons de relever donnent beaucoup à réfléchir, car ils montrent ce que serait le gaspillage des deniers des contribuables si le système des caisses départementales était généralisé.

§ 3. — *Observations générales sur les caisses
départementales.*

92. Les organisations, que nous venons d'établir et

(l'étude détaillée de la caisse de la Marne et de celle de la Meuse nous amènerait aux mêmes conclusions, puisque nos quatre caisses ont à peu près la même organisation), sont des spécimens d'assurance par l'Etat, en ce sens que l'assurance y est pratiquée comme un service public par les autorités préposées dans les départements à la gestion des services publics.

Une question se pose au premier abord. Cette forme de l'assurance est-elle compatible avec les lois qui régissent en France l'industrie des assurances? Non. Notre législation ne prévoit que deux formes possibles de l'assurance : les sociétés anonymes ou les mutuelles. Le règlement d'administration publique du 22 janvier 1868, qui a force de loi, puisqu'il a été rendu en vertu d'une délégation spéciale du législateur (loi du 24 juillet 1867 art. 66) a réglementé ces deux formes d'assurance. Il n'y a donc pas trace dans nos lois d'une troisième forme d'assurance confiée aux caisses départementales.

Nous avons vu que l'Etat et les personnes morales ne pouvaient entreprendre une industrie sans y être autorisés par une loi. C'est une application directe du principe de la spécialité que nous avons analysé au début de notre étude. Ainsi, l'Etat français s'est constitué assureur sur la vie et contre les accidents, mais il ne l'a fait qu'une fois autorisé par la loi du 11 juillet 1868. On doit donner la même solution en ce qui concerne les départements. Ils ne peuvent exercer une assurance, que si un texte de

loi les y autorise. Or, on chercherait vainement ce texte dans les recueils de droit.

On a bien essayé de voir dans l'article 37 de la loi du 5 juin 1850 une sorte de consécration légale des caisses départementales. Le paragraphe 2 de cet article porte que, « les caisses départementales
« administrées gratuitement, ayant pour but d'in-
« demniser ou de secourir les incendies au moyen
« de collectes pourront aussi s'affranchir des mêmes
« obligations (il s'agit des obligations relatives à
« l'emploi du papier timbré), en contractant avec
« l'Etat un abonnement annuel de 1 0/0 du total
« des collectes de l'année ».

Ce serait donner à la pensée du législateur une portée quelle ne saurait avoir. La loi de 1850 n'a eu qu'un but : atteindre l'assurance sous toutes ses formes licites ou illicites.

Peu importait au fisc de savoir, si cette assurance par les caisses départementales était pratiquée à juste titre ; le rapporteur de la loi dit très bien que l'article 37, § 2 est une mesure de prudence : les caisses départementales auraient pu devenir une source de fraudes. Il eût été facile, en effet, de faire de l'assurance sous cette forme, aussi le législateur clairvoyant et soucieux de l'intérêt fiscal de l'Etat s'est attaché seulement à cette considération : qu'il y avait là une assurance à taxer.

Le Conseil d'Etat consulté par le ministre de l'Intérieur sur un projet de création d'une caisse départementale d'assurance contre l'incendie, émit l'avis

dans sa séance du 21 mai 1896 qu'un Conseil général ne peut se fonder sur aucune disposition de la loi pour créer légalement une caisse départementale d'assurance contre l'incendie. Il est utile d'analyser les considérants de cet avis.

Les départements peuvent faire partie d'une société d'assurances mutuelles dans le but d'assurer les bâtiments départementaux (loi du 10 août 1871, article 46, § 14), mais une caisse départementale n'a aucun des caractères d'une société d'assurance mutuelle (1).

D'autre part, la caisse ne saurait être considérée comme une institution départementale d'assistance publique dans le sens de l'article 46, § 20 de la loi du 10 août 1871, puisqu'elle a pour but principal de réaliser des opérations d'assurances rémunérées par une prime.

La caisse constituerait, en réalité, un service d'assurances contre l'incendie aux risques et périls du département et la création d'une entreprise de cette nature est étrangère aux attributions légales des assemblées départementales.

En effet, le département est un être moral, qui a été créé par la loi pour donner satisfaction à certains intérêts publics, mais non pour donner satisfaction aux intérêts privés. Il n'est pas nécessaire qu'un acte soit formellement défendu par la loi à un département pour que cet acte excède la capacité

1. Nous donnerons plus loin le parallèle des caisses départementales et des mutuelles.

du département. Les actes même s'ils ne sont pas défendus par la loi à un département ne peuvent être accomplis par lui que s'ils rentrent dans sa fonction et tendent au but qui lui est assigné. Or, assurer des biens contre l'incendie ne tend nullement au but assigné par la loi à un département. Alléguer qu'on pourrait assurer ainsi à un taux inférieur à celui des compagnies est un argument beaucoup trop général, parce qu'il autoriserait le département à exploiter toute industrie, dont les bénéfices seraient élevés.

93. L'existence des caisses départementales actuelles est donc une anomalie au point de vue de notre droit administratif. L'impossibilité de les faire rentrer dans un cadre juridique précis, a entraîné beaucoup d'inconvénients, mais en revanche elle a donné à ces établissements une liberté d'action, qui est entrée pour une part énorme dans leur succès.

Les caisses départementales ont profité de leur situation mal définie pour imposer leur volonté aux assurés. C'est ainsi qu'elles se sont réservé le droit d'être les seuls juges des indemnités à verser aux sinistrés. Elles ont largement usé de ce droit et cette parcimonie qu'elles ont montré au début leur a permis d'entasser des réserves d'une certaine importance, qui font leur force actuelle. Sans doute, les dons et libéralités dont elles furent gratifiées au début furent pour beaucoup dans le lancement de l'entreprise et permirent aux caisses de se faire connaître, mais il faut surtout se rappeler que les

caisses actuelles ont dû limiter pendant longtemps leurs secours à 15, 20, 25 0/0 des dommages. Ainsi en 1830, la caisse de la Marne avait 121.000 fr. de réserves et n'avait jamais réparti plus de 60 0/0 du montant des dommages. De même pour la caisse de la Meuse, on trouve parmi les exercices les plus récents (1892) des années où les sinistres et frais d'administration dépassent les encaissements et qui se solderaient en perte sans les intérêts des fonds placés. Nous avons également montré dans notre étude sur la caisse de la Somme, quel chiffre peu élevé atteignaient les secours répartis aux indigents et que seuls les petits sinistres étaient bien indemnisés.

Cette liberté d'action est si grande que les caisses n'admettent pas d'être citées en justice par leurs assurés. En dépit du tarif et de la police, le secrétaire de la Caisse de la Meuse écrivait récemment à un avoué de Montmédy, qui prétendait exercer une réclamation au nom d'un assuré, « que son erreur « était profonde, que la caisse ne ressemble en rien « à une compagnie et que les indemnités étant « arrêtées souverainement et en dernier ressort « par le bureau central, la caisse n'a ni à transiger « ni à plaider ».

Toutes les caisses ont adopté le même système : s'ériger en seuls juges des indemnités à verser. Parmi les nombreux inconvénients de ce système, on peut relever l'impossibilité de faire application de la loi du 19 février 1889 aux indemnités dues par les

caisses départementales. En effet, cette loi subroge de plein droit le créancier hypothécaire dans les droits que l'assuré peut avoir à faire valoir vis-à-vis de l'assureur. Or, quelle garantie peut avoir le créancier vis-à-vis d'une caisse d'assurance, qui ne reconnaît aucun droit à l'indemnité et n'alloue que des secours. On comprend qu'un créancier refuse une garantie pareille, quand on songe que toutes les compagnies d'assurances ne sont pas agréées par les créanciers.

De même, les commerçants ou industriels, s'ils s'assuraient à la caisse ne pourraient obtenir d'ouverture de crédit, car quel est le banquier qui accepterait de prêter sur des marchandises assurées à une société, contre laquelle il n'y a au cas d'incendie aucun recours certain. Aussi n'est-il pas étonnant de relever parmi les unanimes protestations des chambres de commerce contre les tentatives d'organisation administrative de l'assurance, la protestation de la chambre de commerce de la Meuse. Quoique jouissant depuis de longues années des bienfaits d'une caisse départementale, cette chambre de commerce n'a pas hésité à émettre le vœu que le projet Viger soit repoussé par la Chambre comme contraire à la justice et à la liberté.

Un arrêt récent de la Cour de Nancy vient de mettre en lumière un autre grave inconvénient du système pratiqué par les caisses départementales. Un sieur Peckley avait contracté une assurance à la compagnie d'assurances générales et de plus s'était assuré à la caisse départementale des Arden-

nes moyennant une somme de cinq francs. Un incendie eut lieu et la compagnie d'assurances générales opposa à son assuré une déchéance tirée de l'article 10 de la police ainsi conçu : « Si l'assuré fait
« garantir par d'autres assurances, soit les objets
« sur lesquels porte l'assurance, soit des objets
« autres, mais faisant partie du même risque, il
« est tenu de le déclarer à la compagnie sous peine
« de n'avoir aucune indemnité ». Les objets assurés à la caisse départementale étaient soumis au même risque que ceux que la police de la compagnie des assurances générales garantissait ; ils étaient déposés dans le même immeuble et soumis par suite aux mêmes chances d'incendie. La déchéance s'imposait, car, dit l'arrêt la caisse départementale des Ardennes est bien une institution d'assurances mutuelles à primes fixes, c'est-à-dire un assureur dans le sens de l'article 10 de la police.

Cet arrêt de la Cour de Nancy du 5 juin 1898 a une importance capitale, car il va obliger les caisses départementales à prendre l'engagement d'indemniser leurs assurés ou à disparaître, car on ne peut pas laisser les assurés dans la fâcheuse position suivante : ou bien s'assurer exclusivement à la caisse, et ne pas être alors sûr de toucher une indemnité ; ou bien s'assurer à la fois à une compagnie et à la caisse et dans cette seconde hypothèse, se voir opposer une déchéance bien méritée, si la déclaration de coassurance n'est pas faite.

Les caisses départementales n'ont pas seulement

profité de leur situation spéciale pour payer des indemnités fantaisistes, elles se sont montrées beaucoup moins larges que l'assurance privée pour l'admission des risques au bénéfice de l'assurance. L'article 31 du règlement publié en 1882 pour la caisse de la Marne est ainsi conçu : « il n'est reçu aucun don applicable à des salles de spectacles, ateliers d'artificiers, filatures de laine et de coton, mou-lins mûs par l'eau ayant plus de deux paires de meules, non plus qu'aux bâtiments contigus et dépendant des ateliers ou usines ci-dessus dési-gnés : la même exclusion s'applique aux mar-chandises et objets mobiliers y renfermés. La caisse n'assure pas non plus le recours dit recours des voisins.

« Lorsque même hors des cas prévus par le pré-sent article, un bâtiment, par ses vices de cons-truction, présente des dangers particuliers d'in-cendie ; lorsque les précautions propres à prévenir le feu sont habituellement négligées ; lorsqu'enfin il existe des circonstances quelconques de nature à compromettre les intérêts de la caisse, le bureau central peut refuser le don du propriétaire. Dans aucun cas, il ne fait connaître le motif du refus. Le don est alors rendu au donateur à quelque époque de l'année que ce soit » (1).

Les caisses départementales présentent enfin au point de vue technique de l'assurance un grave in-

1. Rappelons pour mémoire l'article 24 du règlement de la caisse de la Somme, article déjà cité par nous.

convénient : elles n'appliquent pas le principe de la division des risques, dont nous connaissons le rôle capital. Cependant on ne peut pas dire qu'elles l'aient complètement mis de côté, puisqu'en somme des deux modes d'application du principe de la division des risques : la division dans l'espace et la division dans le temps, elles ont appliqué le second en s'attachant à créer des réserves et l'on peut dire que c'est seulement du jour où quelques-unes ont réussi à se constituer des réserves de quelque importance que leur rôle a eu un peu d'efficacité.

Mais le principal mode d'application du principe de la division des risques : la division dans l'espace, les caisses ne peuvent le pratiquer, car elles ignorent le principe de la réassurance (1). Aussi sont elles exposées aux gros sinistres. Avec l'organisation actuelle, la caisse répartissant les secours à son gré, les inconvénients sont moins sensibles, mais il en serait autrement si l'on voulait généraliser le système en organisant une caisse dans chaque département : les inconvénients en seraient vite aperçus.

Sans doute, les caisses se fixent des pleins, nous avons étudié cela en détail pour la caisse de la Somme, mais ici le système du plein offre des inconvénients qu'il n'a pas dans l'assurance ordinaire. En effet, pour une compagnie, la fixation des pleins est une mesure d'ordre purement intérieur et l'assuré n'a pas à en souffrir. Si le risque offert dépasse les limites que l'assurance s'est imposées, il recourra à

1. Seule, la caisse des Ardennes, nous l'avons vu, réassure.

la réassurance pour le surplus. La caisse départementale n'a pas cette ressource, ou du moins, au cas où l'on voudrait généraliser le système des caisses départementales, à qui ces dernières pourraient-elles s'adresser pour les réassurances ? Elles seraient obligées de faire comme les cantons suisses, qui paient un énorme tribut annuel à l'étranger sous forme de primes de réassurances.

L'étude détaillée que nous venons de faire du système des caisses départementales nous permet de décider si M. Jonnart, dans l'exposé des motifs que nous citions plus haut, avait raison de considérer la gestion de ces caisses comme supprimant toute opposition d'intérêts entre l'assureur et l'assuré, comme offrant une sécurité absolue, comme étant très bon marché. Nous avons vu, au contraire, que ce n'est qu'aux dépens des assurés d'autrefois que les caisses peuvent offrir aujourd'hui quelque chose qui ressemble à l'assurance, puisque c'est en donnant autrefois des indemnités dérisoires, qu'elles ont pu se constituer des réserves. Peut-on dire d'ailleurs qu'on n'a en vue que l'intérêt de l'assuré, puisqu'on lui refuse de faire valoir ses droits en justice, après avoir dans les statuts formellement promis une indemnité, qu'on se réserve dans la pratique de fixer plus ou moins arbitrairement.

Quant à la sécurité offerte par la caisse nous savons également ce qu'il faut en penser et la déconfiture rapide où tomberait la caisse, si elle avait à payer autre chose que les sinistres peu importants.

Rappelons seulement à ce sujet l'opinion des Chambres de commerce de la Meuse et de la Somme appréhendant une généralisation du système des caisses départementales comme dangereuse au point de vue du crédit hypothécaire ou commercial.

Est-ce le bon marché de l'administration des caisses qui sera l'argument décisif ? Nous savons que le bon marché en matière d'assurance n'est rien, s'il est compensé par une diminution des garanties offertes par l'assureur ou par la lenteur des règlements de sinistres. Peut-on d'ailleurs vanter le bon marché des caisses départementales, quand on voit la caisse des Ardennes payer 15 0/0 des dons en frais d'administration, alors que les compagnies privées pour des services infiniment plus complets, plus étendus, puisque leurs opérations rayonnent dans tout le monde civilisé, ne dépensent pas plus de 30 0/0 des primes pour ces frais là.

Quant aux autres avantages mis en avant par M. Jonnart : le système des caisses ne serait pas onéreux pour l'Etat et il n'engagerait pas sa responsabilité, la suite de notre étude nous montrera ce qu'il faut en penser.

CHAPITRE IV

DES TENTATIVES DE GÉNÉRALISATION DU SYSTÈME DES CAISSES DÉPARTEMENTALES.

94. Les caisses départementales ne sont pas surtout intéressantes par les résultats qu'elles ont donnés jusqu'à présent, résultat des plus médiocres, si on tient compte des exigences du public contemporain en matière d'assurances. Elles ont à retenir encore notre attention, parce qu'elles ont été le point de départ de nombreux travaux parlementaires. La plupart de ces tentatives avaient pour but l'assurance des récoltes contre les divers fléaux : grêle, gelée, etc , elles ne nous intéressent donc pas. Mais un projet de loi présenté le 24 avril 1894 par M. Viger, ministre de l'agriculture et une proposition de loi, présentée par M. le sénateur Calvet le 12 juillet 1895, ont pour objet la création de caisses départementales, qui, tout en ayant pour but principal d'assurer aux agriculteurs le montant de leurs récoltes, seraient autorisées à assurer contre l'incendie.

Déjà sous le second Empire, les fondateurs de la caisse générale des assurances agricoles avaient prôné « les merveilleux résultats des Caisses départementales » et ils voulaient organiser leur entreprise avec la collaboration de toute l'administration depuis les préfets jusqu'aux instituteurs. Mais cette tentative échoua.

L'exposé des motifs du projet Viger, est intéressant à lire. L'auteur rappelle que la protection des agriculteurs malheureux fut toujours un des grands soucis de nos gouvernements et qu'à partir de 1819 les lois de finances ont alloué annuellement au gouvernement un crédit, qui est le produit d'un centime additionnel au montant des contributions foncières, personnelle et mobilière. Ce fonds est commun à tous les départements et est destiné à venir en aide aux habitants nécessiteux et non assurés, victimes d'incendies, d'épizooties, grêle, gelée, inondations, etc.

Mais ces mesures ont un effet limité. Le ministère de l'agriculture dispose de 2.300.000 francs environ, le ministère de l'intérieur fournit également son concours, mais l'ensemble des secours ne dépasse guère 4 millions. Or, les statistiques dressées par le ministère de l'agriculture ont signalé que les divers sinistres agricoles avaient atteint en 1888, année moyenne, le chiffre énorme de 184 millions. Le mode de répartition des secours est encore plus mauvais. « Cette répartition n'est le plus souvent qu'une « occasion de favoriser des amis politiques ou sim-

« plement des sinistrés habiles ou intriguants. Le
« fait est trop connu pour qu'il soit nécessaire d'in-
« sister. Rien de plus démoralisant. Enfin le systè-
« me des secours officiels, délivrés même avec une
« extrême parcimonie, mais régulièrement, est tout
« à fait vicieux, en ce sens qu'il contribue, dans une
« mesure si minime soit-elle, à entretenir l'esprit
« d'imprévoyance. Malgré leurs déceptions, les po-
« pulations gardent une certaine espérance de l'in-
« tervention de l'Etat et s'habituent dès lors à se
« désintéresser des moyens de se garantir elles-
« mêmes (1) ».

Pour remédier à cette situation le projet Viger, préconise un système d'assurances, mais en même temps il repousse énergiquement l'idée de confier directement à l'Etat la gestion de cette assurance.
« L'Etat, dit l'exposé des motifs, ne doit pas inter-
« venir dans des affaires concernant les intérêts
« particuliers des individus, ni s'exposer aux con-
« testations sans nombre résultant de l'évaluation
« et du règlement des sinistres.

« L'Etat est trop impersonnel pour entreprendre
« des opérations de cette nature. Ses agents n'ont
« pas les qualités voulues pour défendre ses inté-
« rêts, surtout lorsqu'ils risquent de se trouver en
« présence d'influences étrangères, dont ils peu-
« vent redouter d'irriter les susceptibilités. Sa mis-
« sion est plus haute : elle consiste à s'occuper des
« intérêts généraux du pays et, comme le dévelop-

1. Proposition de loi Jonnart. Exposé des motifs, p. 4.

« pement des institutions de prévoyance revêt ce
« caractère d'une façon indiscutable, l'Etat doit évi-
« demment intervenir pour les favoriser, mais non
« pour les faire fonctionner lui-même (1) ».

Aussi M. Viger, préconise-t-il la création de caisses départementales. Mais comprenant qu'un des grands défauts de ces organisations est le cercle étroit, où elles se meuvent, il prévoit que ces caisses pourront s'affilier à une caisse centrale établie à Paris. Cette caisse centrale au moyen de subventions fournies par les caisses départementales et de subsides du gouvernement servirait de régulateur en venant au secours des caisses départementales, lorsqu'elles seraient trop éprouvées.

L'intervention de l'Etat serait rigoureusement limitée au versement à la caisse centrale du fonds de secours annuellement inscrit au budget du ministère de l'agriculture et on ne distribuerait plus de secours.

L'adoption du système préconisé par M. Viger devait, d'après son auteur, par suite des économies qu'il entraînait dans la gestion des assurances, réduire les primes au *quantum* strictement nécessaire pour faire face aux sinistres. Cette réduction permettait d'abaisser le coût de l'assurance en réduisant : de la moitié, les primes réclamées par les compagnies et du quart, les cotisations versées aux mutuelles.

95. L'organisation des caisses dans le projet

1. Projet Viger. Exposé des motifs, p. 7.

Viger était ainsi conçue. On créait une caisse par département. Cette caisse devait indemniser les victimes des sinistres agricoles causés par les orages, la grêle, la mortalité et les accidents des animaux de ferme et (à titre d'expérience), la gelée de certaines récoltes. L'article 13 du projet autorisait les caisses à assurer contre l'incendie les bâtiments ruraux et les récoltes.

Les caisses devaient être alimentées par le produit des cotisations, les dons et legs faits à la caisse, les subventions de l'Etat, du département, des communes ou même des particuliers, les revenus des fonds sans emploi.

Chaque caisse devait posséder un fonds de réserve, que l'on aurait formé : 1^o avec le vingtième du produit des souscriptions ; 2^o avec les sommes restant sans emploi après prélèvement des frais d'administration et distribution des indemnités aux sinistrés.

Le Conseil d'administration de la caisse était chargé de fixer chaque année le taux des cotisations, qui auraient été recueillies par les percepteurs et centralisées à la Trésorerie générale.

Le titre III du projet Viger était consacré à organiser la caisse nationale de secours contre les sinistres agricoles. Cette caisse avait pour but de suppléer, dans la mesure de ses ressources, aux insuffisances, qui viendraient à se produire dans les caisses départementales, qui lui seraient affiliées.

L'article 25 fixait à $1/20$ du montant de leurs recettes annuelles la cotisation que les caisses départementales affiliées devaient verser à la caisse nationale pour avoir droit à son assistance et l'article 26 déterminait ainsi la nature des ressources de la caisse nationale : 1° $1/20$ des recettes réalisées par les caisses départementales affiliées ; 2° les subventions accordées par l'Etat ; 3° les dons et legs ; 4° les intérêts et revenus des fonds sans emploi et des dons et legs faits à titre de dotation.

Un fonds de réserve devait être formé par la caisse nationale avec : 1° $1/10$ du produit des versements effectués par les caisses départementales ; 2° les dons et legs faits à la caisse nationale à titre de dotation ; 3° les sommes non employées sur un exercice après le paiement des frais d'administration et la distribution générale des subventions.

96. Le projet Viger aurait pour nous un intérêt purement historique, car l'article 13, qui autorisait les caisses créées par ce projet à pratiquer l'assurance-incendie, fut supprimé par la Commission parlementaire chargée de l'examiner, mais étant donné qu'une proposition de loi beaucoup plus audacieuse que le projet Viger a été soumise au Sénat, il sera bon pour notre étude de mettre les deux documents en parallèle. Aussi, avant de discuter les principes mis en avant par le projet Viger, donnerons-nous l'analyse de la proposition de loi Calvet (1).

1. Sénat, session 1895, n° 200. Annexe au procès verbal de la séance du 12 juillet 1895.

Cette dernière tentative est une des plus audacieuses qu'on ait essayé en matière d'assurance. Elle a pour but, d'après son auteur : 1° de constituer une caisse nationale d'assurances agricoles par le groupement de sociétés départementales solidarisées ; 2° d'organiser en faveur des seuls agriculteurs assurés un crédit rural effectif, pratique et immédiat, à l'aide des bénéfices réalisés par l'assurance.

M. Calvet est un grand admirateur des caisses départementales actuelles et qualifie leur organisation d' « expérience décisive. » Ce n'est là qu'une des nombreuses erreurs contenues dans son travail, où on lit avec étonnement des assertions de ce genre : « la statistique fournit aujourd'hui avec « précision les éléments nécessaires pour le calcul « des risques de chaque nature de sinistres en période annuelle, dans une région déterminée. » Or, nous savons par nos études antérieures, que la statistique fournit une base très incertaine aux opérations de l'assureur, qui doit souvent opérer par voie de tâtonnements.

De même, M. Calvet affirme que le groupe des agriculteurs non assurés varie du quart aux deux tiers des exploitants du sol, selon les régions et que sur certains points du territoire, il va au delà. C'est une exagération manifeste.

Mais l'analyse du système nous réserve d'autres surprises. Nous savons que l'on peut reprocher à toutes les organisations d'assurances par l'Etat ac-

tuelles de pécher par excès de prudence et de se montrer moins larges dans l'admission des contrats que les Compagnies. C'est un reproche que l'on ne peut pas adresser au système de M. Calvet. La liste des sinistres qu'il compte faire réparer par l'assurance étonne quiconque a une notion même superficielle de cette institution.

Contrairement à l'avis émis dans son exposé des motifs par M. Viger, — avis qui est celui de tous les hommes compétents, — que les pertes causées par la gelée, comme celles dues à la coulure, la sécheresse et autres événements atmosphériques, paraissent difficilement assurables, l'honorable sénateur étend l'assurance à tous les risques, sans exception, qu'il classe en trois catégories :

- | | |
|--|--|
| 1 ^o Risques périodiques annuels et s'étendant à tout le territoire..... | { Incendie,
Mortalité et
accidents du bétail. |
| 2 ^o Risques périodiques annuels et limités par région..... | |
| 3 ^o Risques éventuels..... | { Grêle.
Gelée.
Domage des eaux,
Cyclones, Insectes,
Cryptogames, etc. |

Les risques appartenant aux deux premières catégories seraient assurés, à primes fixes, l'auteur, nous l'avons vu, estimant que la statistique fournit aujourd'hui avec précision les éléments nécessaires pour le calcul des primes. Quant aux risques formant la troisième catégorie, et qui ne sont pas encore susceptibles de calcul précis, l'assurance serait provisoirement établie sur la base de la mutualité. Voilà un provisoire, qui menacera de durer longtemps.

Nous pourrions en rester là, car un système établi sur de telles bases ne saurait donner de bons résultats, mais nous avons encore à montrer les organes destinés à mettre ce système en action.

97. Dans la proposition Calvet, comme dans le projet Viger, nous trouvons une application du système des caisses départementales, représentées dans chaque commune par un bureau communal, qui est considéré, par M. Calvet, la « cheville du groupement des agriculteurs ».

Mais la composition de ce bureau n'est pas déterminée de la même façon par les deux auteurs. Dans le système Calvet, il comprend le juge de paix du canton, le ou les conseillers d'arrondissement, le maire de la commune, l'adjoint, les trois premiers conseillers municipaux élus, trois agriculteurs notables, désignés par le conseil municipal et l'instituteur, secrétaire. Le bureau local de M. Viger est plus simplement composé avec le maire, président, trois membres au moins, désignés par le conseil municipal et choisis dans son sein ou en dehors, le secrétaire de mairie et le contrôleur des contributions directes.

Les attributions de ces deux bureaux sont importantes. Dans la proposition Calvet, le bureau communal est chargé d'inviter les habitants à l'assurance et de recueillir les primes, qu'il verse au percepteur. Si un sinistre a lieu, le bureau communal procède à l'évaluation des pertes, sauf décision définitive du

conseil d'administration de la caisse départementale, qui prend connaissance des procès-verbaux d'évaluation, prescrit toute vérification, arrête le montant des indemnités et veille à leur paiement.

Dans le projet Viger, le bureau local a aussi pour mission de solliciter les cotisations et les demandes d'inscription pour assurances. Il est de plus chargé de constater les dommages causés par les sinistres.

On peut se demander si les attributions ainsi dévolues aux autorités locales ne vont pas surcharger outre mesure, le rôle des maires et conseillers municipaux et d'autre part, si notre personnel administratif inférieur est bien capable de remplir la nouvelle mission qu'on veut lui attribuer.

Il est certain, en effet, que l'organisation du bureau communal telle qu'elle est prévue dans la proposition Calvet, est beaucoup trop compliquée et que jamais les juges de paix et conseillers d'arrondissement ne pourraient arriver à se multiplier, de façon à assister à toutes les séances des bureaux communaux de leur ressort. C'est donc l'organisation prévue par le projet Viger ou une organisation analogue, qui prévaudrait. Une question se pose alors : celle de savoir si notre personnel administratif inférieur serait à la hauteur de sa tâche.

Comment voudrait-on qu'il exécute convenablement sa nouvelle mission, puisque, parfois il s'acquitte déjà assez mal de la besogne administrative proprement dite. « Les petites unités administra-

« tives, surchargées de fonctions par le développe-
« ment d'une civilisation vieille de plusieurs siècles,
« par les besoins qu'elle a créés, se montrent tout à
« fait impuissantes à s'acquitter de leur tâche par
« leurs propres moyens. Elles s'en déchargent spon-
« tanément, et par une sorte de nécessité sur l'or-
« ganisme d'Etat complexe, ramifié, perfectionné,
« qui fonctionne à côté d'elles.

« Les communes rurales en France sont maîtresses
« de leur budget, de leur réseau de chemins vici-
« naux ; c'est le maire qui désigne les petits fonc-
« tionnaires municipaux ; et cependant, cette large
« autonomie de droit aboutit à une subordination
« de fait certaine. C'est que le maire, souvent im-
« puissant à habiller des formules administratives
« les actes de la vie communale, à ranger dans les
« colonnes d'un imprimé les faits réels sur lesquels
« il voudrait exercer son action, remet ce soin et
« en même temps une bonne part du pouvoir mu-
« nicipal aux agents du pouvoir central. C'est le
« percepteur, agent de l'Etat, qui, neuf fois sur dix,
« préparera le budget de la commune. C'est l'agent-
« voyer cantonal, organe d'une administration dé-
« partementale, presque d'une administration d'Etat,
« qui gérera le réseau de la commune et en dirigera
« le personnel. C'est l'instituteur qui sera secrétaire
« de mairie, agent actif et souvent directeur effectif
« de la vie municipale » (1).

1. G. Cavaignac, *Revue de Paris*, 1^{er} mars 1894, p. 83
et suiv.

L'administration communale ne pèche pas seulement par l'infériorité intellectuelle de son personnel. De nombreux publicistes ont démontré et des documents officiels ont constaté que cette branche de l'administration était peu économe. Il suffit de citer un fait : en 1803, les centimes additionnels locaux ne produisaient que 57 millions de francs, et, en 1888, ils en produisaient 354. Il y a donc eu depuis le commencement du siècle une augmentation de 5, 20 0/0. Il est fort probable que les conseillers municipaux si prodigues des deniers de leurs communes ne se montreraient pas moins larges quand il s'agirait de faire payer par les caisses des indemnités. Enfin ne pourrait-on pas craindre, vu l'animosité, qui règne dans les petites localités, tant du fait des haines locales que des dissentiments politiques, de voir estimer trop bas les pertes subies par certains sinistrés alors que des amis seraient favorisés.

98. L'organisation des caisses départementales peut également être l'objet de sérieuses critiques. Dans le système de M. Calvet, elles sont administrées par un directeur, sous le contrôle d'un conseil d'administration composé du préfet, président, du trésorier-payeur général, de membres du conseil général, désignés par cette assemblée, et de notabilités agricoles, nommées par le Préfet. Nous retrouvons la même direction et la même administration pour les caisses dans le projet Viger, sauf qu'on

ajoute au conseil un membre de plus : le directeur des contributions directes.

Mais les deux organisations diffèrent profondément, quand on recherche l'esprit dans lequel elles sont conçues.

Dans le projet Viger, la caisse départementale jouit d'une autonomie, qu'elle n'a plus qu'en apparence dans la proposition Calvet. De plus, M. Viger organise son assurance sur la base de la mutualité, tandis que M. Calvet fait plutôt appel au système de l'assurance à primes. Mais nous montrerons que ni M. Viger ne fait de véritables assurances mutuelles, ni M. Calvet de véritables assurances à primes.

Le système Viger réalise cependant un progrès, si on le compare aux caisses départementales actuellement existantes. Ce progrès consiste à donner aux caisses la personnalité civile, qu'on ne saurait reconnaître aux caisses actuelles.

On ne peut admettre la personnalité civile des caisses actuelles, car pour l'admettre il faudrait aller contre des règles importantes de notre droit administratif. On ne peut leur reconnaître qu'une pure existence de fait. Même, si en dépit des faits qui ont constitué peu à peu ces caisses en véritables entreprises d'assurances, on s'obstinait à y voir des établissements de bienfaisance, d'assistance publique, on ne pourrait leur attribuer la personnalité.

En effet, la personnalité ne peut être reconnue à un groupement quelconque, si les conditions requises par la loi n'ont pas été remplies. Or, aucune loi au

début du siècle n'autorisait le préfet à créer des établissements d'assistance publique doués de la personnalité civile. Sans doute, l'art. 14 de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux décide : « que la création des bureaux de bienfaisance « est autorisée par le préfet sur l'avis des conseils « municipaux. » Mais c'était là une mesure législative sans précédent. Le rapporteur de la loi au Sénat le déclara formellement : « c'est une règle fondamentale de notre droit public, dit-il, qu'une « personne ne peut exister qu'en vertu d'une loi ou « d'un acte du gouvernement, par délégation de la « loi et c'est la première fois assurément qu'une attribution si haute est dévolue à un simple magistrat local. » Plusieurs arrêts de la Cour de cassation et de Cours d'appel (1) avaient refusé l'existence légale à des bureaux de bienfaisance constitués par simples arrêtés préfectoraux.

La création des caisses départementales même comme établissement de bienfaisance était donc absolument illégale, on doit donc considérer les caisses comme des empiétements commis par quatre de nos départements dans l'industrie de l'assurance, elles n'ont pas de personnalité distincte de celle du département et par suite en droit leur fortune appartient aux départements fondateurs. Cette solution a une grande importance, surtout au cas où pour un motif quelconque la caisse viendrait à ces-

1. S. 66. 1. 103 ; S. 67. 2. 68 ; Ducrocq, tome 2, 6^e édit., n^o 1502.

ser ses opérations, à qui appartiendraient les biens? Au département, sinon il faudrait les déclarer biens vacants et c'est alors l'Etat qui s'en emparerait.

Au contraire, avec le projet Viger la situation est modifiée. La caisse devient un établissement d'utilité publique, une fois ses statuts approuvés par décrets rendus en conseil d'Etat. Elle a la personnalité civile et le projet lui reconnaît le droit de recevoir des libéralités.

Ceci peut paraître un énorme avantage de l'organisation de l'assurance pratiquée sous la forme des caisses départementales sur l'assurance pratiquée par les compagnies ou les mutuelles. Personne ne s'avisera, dira-t-on, de gratifier une compagnie d'assurance ou une mutuelle et on trouvera tout naturel de gratifier une caisse départementale.

Bien plus, on pourrait refuser d'admettre qu'une compagnie d'assurance ou une mutuelle puisse légalement recevoir des libéralités. C'est là une grosse question, qui a, malgré son apparence purement théorique, beaucoup d'intérêt (1). Ce serait, en effet, un gros argument en faveur des caisses départemen-

1. Consulter sur cette question, en faveur de la capacité des sociétés, Lyon-Caen et Renault, *Traité*, t. 2, p. 82 et suiv. ; Jug. Trib. civil de la Seine, 1^{re} ch., 30 mars 1881, S. 81. 2. 249 ; Lyon-Caen, articles dans le journal *La Loi* du 27 avril 1881 ; Thaller, *Manuel de droit commercial*, p. 147 ; Lot (thèse, Paris, 1895). — *Contrà*, Labbé, note S. 81. 2. 249 ; Goudy, *De la personnalité juridique*, thèse, Paris, 1896. On peut citer encore, dans le sens de la capacité, Cass., 2 janv. 1894, 29 oct. 1894.

tales que de pouvoir dire ceci : une société d'assurance ordinaire n'a que deux moyens d'augmenter ses ressources : augmenter son capital par émission d'actions ou d'obligations ; créer des réserves ; elle n'a pas la ressource de voir son actif s'augmenter par voie de libéralités.

Des auteurs ont dit, que reconnaître aux sociétés commerciales le droit d'acquérir à titre gratuit serait contraire à la règle de la spécialité, qui régit les personnes morales. Une personne morale ne doit avoir que les droits nécessaires pour atteindre le but en vue duquel elle a été créée et on ne peut pas dire que le droit de recevoir des libéralités soit nécessaire à une société pour atteindre son but.

On objecte de plus, qu'il y a une distinction à faire entre les personnes morales : d'un côté, les établissements publics et d'utilité publique, assimilables aux individus au point de vue de la capacité et d'un autre côté, les sociétés commerciales, qui ne seraient qu'une forte concentration d'intérêts individuels, une fiction de personnalité. Par suite, une libéralité adressée à un établissement du premier groupe, profite bien à ce groupe, qui est distinct de ses membres ; au contraire, une libéralité adressée à une société commerciale profiterait en définitive aux associés considérés individuellement.

On ne voit pas comment la règle de la spécialité serait violée, parce qu'on reconnaîtrait aux sociétés le droit de recevoir des libéralités. Ce serait faire un usage arbitraire de cette règle : il peut y avoir

dans une libéralité un moyen légitime pour une société d'augmenter son capital.

Quant à la distinction, qu'on voudrait établir entre les établissements publics et d'utilité publique, d'une part, et les sociétés commerciales, d'autre part, elle n'a pas de base dans nos lois.

L'objection la plus sérieuse qu'on puisse faire est d'ordre pratique. On peut dire, en effet, que l'hypothèse d'une libéralité à une société commerciale est bien invraisemblable. Nous reconnaissons cela volontiers. Mais est-ce une raison pour créer des caisses départementales ? Non. Car, c'est oublier que si les sociétés d'assurance ont peu de chances d'être gratifiées directement, qui peut empêcher son donateur de gratifier un syndicat professionnel quelconque avec affectation spéciale du revenu des valeurs données à l'assurance des gens peu fortunés. C'est une situation, qui se réalisera certainement, vu le progrès rapide de l'association professionnelle dans le monde agricole particulièrement. Les subventions que l'Etat ou les départements feraient aux caisses départementales trouveront aussi bien leur destination, si elles sont adressées à un syndicat professionnel avec affectation au service de l'assurance.

Mais les subventions peuvent également atteindre directement leur but en étant attribuées aux sociétés d'assurances elles-mêmes. Le rapport de M. Lavertujon sur le budget de l'agriculture pour l'exercice de 1898 contient une importante innovation au régime antérieur. Après avoir constaté, ce

que nous avons signalé plus haut, que le mode de répartition des secours pour pertes matérielles et événements malheureux était déplorable, le rapporteur signale une innovation importante, les fonds de secours seront attribués comme subventions aux sociétés d'assurance mutuelle contre la grêle et la mortalité du bétail (1).

99. M. Calvet s'est vanté de faire des caisses départementales le principal rouage de son système et de laisser aux dites caisses une grande autonomie. Mais nous allons nous rendre compte par l'étude du rôle joué par la caisse nationale dans les deux systèmes que nous analysons combien effacée est la mission de la caisse départementale dans l'organisation Calvet.

M. Viger tout en faisant de la caisse départementale le principal élément de sa combinaison comprend bien que le principe de la division des risques n'est pas suffisamment respecté, si les caisses départementales n'ont pas un complément dans une caisse centrale. Il a confié l'administration de cette caisse à un directeur, nommé par le ministre de l'agriculture et dont la gestion est contrôlée par un conseil d'administration, composé du ministre, président, de deux sénateurs, de deux députés, de trois membres du conseil supérieur de l'agriculture, les

1. Après avoir étudié l'organisation des caisses départementales, nous devrions montrer leur fonctionnement, mais nous avons combiné cette étude avec celle de la Caisse nationale.

uns et les autres élus par les corps, dont ils font partie, du directeur de la caisse des dépôts et consignations, de deux délégués du ministère de l'agriculture et de deux délégués du ministère des finances.

M. Calvet a littéralement reproduit cette composition du Conseil d'administration dans son projet de caisse nationale. Mais l'esprit des deux institutions est bien différent.

Dans le projet Viger, la caisse centrale a simplement pour but de suppléer dans la mesure de ses ressources, aux insuffisances, qui viendraient à se produire dans les caisses. Au contraire, M. Calvet attache une très grande importance à la création de la caisse nationale d'assurances et de crédit agricoles, car il voit en elle le moyen d'appliquer les deux principes essentiels de l'assurance : la divisibilité des risques et la solidarité.

Voilà certes un point de départ excellent, c'est en quelques lignes la condamnation du système Viger, qui crée des sociétés à rayonnement trop peu étendu, mais l'application du système nous montrera précisément qu'une organisation administrative d'assurance ne peut pas réaliser le principe de la division des risques avec toutes ses conséquences techniques.

Dans la proposition Calvet, le taux des primes est fixé annuellement, selon les dangers des départements, par la caisse nationale. C'est là une grosse

différence avec le projet Viger qui laissait ce soin à la caisse départementale.

De même, alors que le projet Viger, laissait aux caisses le maniement de leurs fonds et leur imposait simplement de verser à la caisse centrale un vingtième de leurs recettes annuelles, la proposition Calvet décide que toutes les primes recueillies par les sociétés départementales seront centralisées à la caisse nationale par l'intermédiaire du trésorier-payeur général. On se demande alors ce que M. Calvet peut vouloir dire, quand il parle de l'autonomie des caisses départementales.

Mais il est bon d'insister sur l'organisation de la caisse nationale. « C'est un moyen, dit-on, d'arriver à la division des risques. » Nous nous refusons à admettre, ayant l'expérience pour nous, que le principe de la division des risques puisse être organisé autrement que par le système de la réassurance proprement dite, dont nous avons exposé les principes ci-dessus. Or, rien ne ressemble à la réassurance dans les systèmes imaginés par MM. Viger et Calvet. Ils se contentent de décider : le premier que les caisses départementales (et nous rappelons qu'elles sont libres de s'affilier ou non à la caisse centrale) paieront annuellement $1/20$ de leurs recettes annuelles pour avoir droit à l'assistance de la caisse centrale ; le second fixe cette même contribution à $1/10$ des recettes annuelles des caisses, mais c'est oublier que la réassurance est une assurance que contracte l'assureur, que par suite la valeur de la prime de réas-

surance comme celle de la prime directe varie en raison du risque couvert. La façon arbitraire et bien administrative avec laquelle les deux projets que nous analysons calculent les subventions des caisses départementales à la caisse centrale montrent une ignorance complète des principes élémentaires de la matière.

M. Calvet préconise pourtant son système comme devant réaliser à souhait la solidarité interdépartementale. Pour qui veut lire entre les lignes cela signifie simplement : que les départements où il y a peu de sinistres paieront pour ceux qui en ont beaucoup. Déjà le procédé de prélever une somme identique sur tous les budgets des caisses départementales amènerait à ne tenir aucun compte des différences considérables, qui existent entre les départements au point de vue des risques et nous avons déjà développé de longues considérations sur ce sujet.

100. Mais il nous reste un point capital de notre sujet à traiter : que sera le règlement des indemnités avec un pareil système ?

Nous savons que l'économie réalisée sur le coût de l'assurance n'est rien, si elle est compensée par une diminution de la garantie offerte ou par la lenteur du règlement des sinistres. MM. Viger et Calvet promettent : le premier d'abaisser le coût de l'assurance au point qu'on ne paierait plus que l'équivalent de la moitié de ce qu'on paie aujourd'hui aux compagnies ou des trois quarts de ce qu'on paie aux mu-

tuelles ; le second décide un abaissement général des tarifs à 20 0/0 au-dessous des tarifs moyens des sociétés libres existantes.

MM. Viger et Calvet escomptent la gratuité des services rendus par les fonctionnaires auxquels leurs organisations font appel. Mais nous avons vu que c'est une chimère que de supposer un service d'assurance fonctionnant normalement et satisfaisant à toutes les exigences du public, organisé gratuitement. Les exemples que nous avons empruntés au fonctionnement des assurances en Allemagne et en Suisse sont probants.

Donc l'économie promise sur le coût de l'assurance serait une source de déception, il faudrait relever les tarifs ou donner une garantie insuffisante. Or, l'assurance privée a habitué sa clientèle à être payée intégralement et rapidement. Atteindra-t-on ce résultat avec les deux systèmes proposés ?

Dans le projet Viger, c'est le conseil d'administration de la caisse, qui après avoir pris connaissance des procès-verbaux d'évaluation des pertes, prescrit toute vérification et ordonne toute rectification, arrête le montant des indemnités et en fixe la date. Mais l'exposé des motifs nous fait prévoir avec quelle lenteur ce paiement se fera. « Les caisses départementales étant des caisses d'assurances mutuelles, il n'est pas possible de fixer immédiatement après le sinistre l'indemnité à accorder aux sinistrés. D'un autre côté, on ne peut pas le faire attendre jusqu'à la clôture de l'exercice.

« Il y aura donc lieu de distribuer, après la constatation du sinistre, un premier acompte, qui sera complété, s'il y a lieu, en fin d'exercice, selon les disponibilités de la caisse.

« C'est d'ailleurs le mode de procéder de toutes les caisses d'assurances mutuelles » (1).

Donc l'assuré indépendamment de la lenteur du règlement du sinistre n'est pas sûr de toucher une indemnité complète.

Passons au système Calvet. Ici, le bureau communal procède au premier degré à l'évaluation des pertes, sauf décision définitive du conseil départemental, qui prend connaissance des procès-verbaux d'estimation, prescrit toute vérification et ordonne toute rectification quand il le juge utile, arrête le montant des indemnités et leur date. La caisse nationale fait la répartition des indemnités, selon les états justificatifs à fournir par chaque département et dans les limites des versements faits par lui, déduction faite du dixième, destiné à l'alimentation du fonds commun.

Mais plusieurs questions sont à résoudre. Qu'arrivera-t-il d'abord, si l'année étant féconde en sinistres, les ressources viennent à manquer. Il faut bien se rendre compte, en effet, que la caisse nationale n'aura pour faire face aux nombreuses catégories de sinistres prévus par la proposition Calvet que les primes recueillies par les sociétés départementales,

1. Projet Viger. Exposé des motifs, p. 14.

les dons et legs (ressource sur laquelle il sera sage de ne jamais compter), les subventions de l'Etat, qui seront limitées aux fonds de secours voté annuellement pour pertes matérielles et événements malheureux et enfin les revenus des biens propres de la caisse. En réalité, en dehors du concours financier de l'Etat, soit environ quatre millions annuellement, c'est-à-dire peu de chose vu l'énormité des valeurs garanties, on n'aura que la ressource des primes. On sera donc dans l'alternative suivante : ou bien distribuer des indemnités partielles, ou majorer les primes, qui deviendront alors, suivant l'heureuse expression d'un économiste, « un impôt administratif », c'est-à-dire une contribution dépourvue des garanties que donnent un vote des chambres et le contrôle de la cour des comptes en matière d'impôts ordinaires.

Ce n'est pas tout : que faudra-t-il décider en cas de contestation entre l'assuré et la caisse ? On ne songe pas sans doute à maintenir le régime adopté par les caisses départementales actuelles, c'est-à-dire laisser les caisses seuls juges de la question de savoir si on paiera ou non une indemnité, seuls juges du chiffre de cette indemnité. Cependant, bien que les textes des divers projets ne soient pas explicites sur ces divers points, il semble bien que ce sera la caisse, qui sera juge de ces diverses questions. Nous avons suffisamment indiqué les inconvénients de ce système en traitant des caisses départementales actuelles, pour avoir besoin d'y revenir.

Il faut prévoir cependant le cas où s'élèveraient

entre la caisse et les assurés des contestations, qui ne pourraient être tranchées que par un tribunal. Quelle sera alors la juridiction compétente? Rien dans les textes des deux projets ne nous permet de fournir une solution à cet égard. Nous sommes donc obligés de faire appel aux principes généraux du droit. Maintiendra-t-on la compétence judiciaire, comme pour les différents qui s'élèvent actuellement entre les compagnies et leurs assurés? Dans le silence des textes, il semble bien qu'on devrait maintenir la compétence judiciaire.

On peut faire à cette solution une grosse objection. Nous avons vu dans notre chapitre sur l'assurance obligatoire, que tous les systèmes d'assurance officielle présentent tous les inconvénients de l'assurance mutuelle sans en conserver les avantages.

MM. Viger et Calvet en ayant la prétention : l'un d'organiser l'assurance sous forme de mutualité, l'autre sous forme d'assurance à primes, ne font en réalité que des combinaisons hétérogènes des deux systèmes.

Le système de M. Viger diffère profondément de l'assurance mutuelle, en ce sens que tout le monde est admis à réclamer le bénéfice de l'assurance, alors que les mutuelles ordinaires sélectionnent minutieusement les risques. — De plus, en matière d'assurance mutuelle, les réserves restent la propriété de la masse des assurés, alors que dans le système des caisses départementales, c'est la caisse qui devient propriétaire des réserves.

Le système Calvet n'offre pas davantage la véritable organisation d'une assurance à primes. L'assurance à primes suppose, nous le savons, un forfait entre l'assureur et l'assuré, qui est complètement à l'abri contre tout appel supplémentaire de fonds. Mais pour atteindre son but, l'assureur en matière d'assurance à primes, est obligé de sélectionner les risques, de les diviser au moyen des réassurances. Nous ne trouvons pas de sélection des risques dans le système Calvet et nous savons qu'il n'offre que l'apparence d'un système de réassurances.

Qu'arriverait-il fatalement dans les deux systèmes proposés ? Il régnerait une incertitude, une mobilité très grande dans le chiffre des primes d'assurances et les adhérents seraient perpétuellement sous le coup d'appels supplémentaires de fonds. Or, il faudrait une répartition rapide des suppléments de cotisations entre les divers assurés et cela entraînerait une foule d'opérations administratives, que nous avons longuement étudiées dans notre chapitre sur l'assurance obligatoire. Devant qui seraient portées les contestations ? Les principes nous conduisent à décider que la compétence dans l'espèce devrait être la compétence administrative.

En effet, M. Calvet décide que les primes seront recouvrées par le percepteur sur un rôle rendu exécutoire par le Préfet, ce qui les assimile aux contributions directes.

Nous pouvons emprunter encore un argument d'analogie à la manière dont sont réglées les contes-

tations relatives à la classification des propriétés, à la perception des taxes, en matière d'associations syndicales autorisées. (Loi du 21 juin 1865, art. 16).

Dans l'hypothèse des caisses départementales, comme dans celle des associations syndicales, l'intervention des autorités administratives n'a d'autre but que de faciliter le groupement d'intérêts individuels, qui ne peuvent être satisfaits que par une entente commune.

Objectera-t-on qu'il y a dans l'organisation des associations syndicales un intérêt collectif à satisfaire, puisque le législateur a donné le droit à l'association d'exproprier pour cause d'utilité publique ? Mais il n'est pas difficile de trouver un intérêt collectif aux membres d'une caisse départementale. Nous savons, en effet, qu'un des avantages de l'assurance privée est qu'avec elle l'assurance reste une opération strictement individuelle, chacun supportant les conséquences d'un risque dont il est responsable comme propriétaire. Mais avec l'assurance administrative, la situation est bien modifiée, les principes sont confondus, les assurés deviennent en fait, solidaires les uns des autres par suite de l'adhésion du premier venu au bénéfice de l'assurance. La mutualité ainsi privée des moyens d'exclusion que possède l'assurance ordinaire oblige les assurés à se garantir réciproquement contre des risques très inégaux, mesure dont nous avons déjà démontré la profonde injustice. Qu'il nous suffise de rappeler les faits que nous avons mis en lumière

à l'occasion des établissements cantonaux en Suisse et des sociétés publiques en Prusse.

La conclusion qui s'impose après l'examen des divers systèmes d'assurance officielle est que le principal danger de ces tentatives provient du rôle effacé qu'y joue l'Etat à l'origine et du rôle considérable que l'Etat serait obligé d'y jouer plus tard. En effet, au début, il semble que l'Etat ne fait que prêter le concours de ses fonctionnaires et que les assurés gèrent leurs intérêts avec indépendance. En réalité, avec les tendances bien connues des Parlements actuels à croire à la doctrine de l'Etat providence, le rôle de l'administration deviendrait rapidement très important.

Les conséquences de cette ingérence se traduiraient par la situation que nous avons analysée : incertitude et mobilité très grande dans le coût de l'assurance ; cherté progressive de l'assurance, par suite de l'impossibilité de sélectionner les risques et de procéder à la réassurance ; intervention de l'administration dans la détermination du chiffre de l'assurance et dans le règlement des indemnités.

101. Malgré les inconvénients et les dangers des systèmes Viger et Calvet, ces tentatives faisaient courir un réel danger à l'assurance privée, car elles offraient l'assurance au rabais et bien que ce rabais ne pût être que provisoire, la concurrence eût été désastreuse pour les compagnies, car l'assurance administrative aurait faussé la conception normale

de l'assurance et répandu des erreurs déplorables, en faisant naître dans les esprits d'irréalisables espérances.

Mais ce n'était pas seulement par l'abaissement du coût de l'assurance que le projet Viger et la proposition Calvet comptaient vaincre l'assurance privée, ils voulaient attirer le public par des avantages spéciaux. M. Viger voulait exonérer les assurés des caisses départementales des exigences fiscales et M. Calvet rêvait d'organiser le crédit agricole avec les fonds provenant de l'assurance. Nous allons examiner leurs deux combinaisons.

a) L'exposé des motifs du projet Viger contient les déclarations suivantes : « Dans le but de favori-
« ser la création de caisses cantonales et commu-
« nales et le développement des caisses départe-
« mentales, ainsi que l'affiliation de ces dernières
« caisses à la caisse nationale, l'article 38 exempte
« les caisses qui se seront conformées à ces condi-
« tions des droits de timbre et d'enregistrement
« pour leurs actes et pour leurs polices d'assuran-
« ces. Les caisses départementales, cantonales et
« communales, créées en vertu des articles 1 et 14
« de la présente loi et affiliées à la caisse natio-
« nale de secours, seront exemptes pour leurs
« actes et pour les polices qu'elles délivreront des
« droits de timbre et d'enregistrement établis par
« les lois des 4 (5) juin 1850, 24 juillet 1867 (?) et
« 23 juin 1875 (?). »

Malgré l'indication inexacte des lois, il s'agit bien

du droit d'enregistrement de 10 0/0 des primes et du droit de timbre de 0 fr. 04 0/00 sur les capitaux assurés, d'où il suit qu'on offrait ainsi aux agriculteurs, à titre de privilège et au grand préjudice du Trésor, une exemption d'impôt. C'était l'inégalité des assurés français devant l'enregistrement et le timbre.

Il est intéressant d'examiner à quel chiffre aurait atteint le sacrifice ainsi demandé au Trésor.

D'après les statistiques officielles, la richesse rurale, bâtiments, capital d'exploitation et produits (non compris le sol et les forêts) s'élève à 33 milliards 427 millions. On peut supposer que ces risques sont couverts par l'assurance dans la proportion de 9/10 du total assurable.

Or, les compagnies d'assurances et les mutuelles perçoivent de ce chef au taux moyen de 1 fr. 39 0/00 donné par quelques statistiques une somme de 41.816.760 fr. Elles versent donc au Trésor :

1° Pour impôt du timbre à raison de 0 fr. 035 0/00 (taux moyen) (1), sur 30 milliards 84 millions, somme égale à celle des capitaux assurés montant à 9/10 de 33 milliards 427 millions : 1.052.940 fr.

2° Pour impôt de l'enregistrement à raison de 10 0/0 sur 41.816.760 fr.:

	4.181.676 fr.
Total :	<u>5.234.616 fr.</u>

Donc l'adoption du projet Viger aurait eu entre autres graves conséquences celle de faire perdre au Trésor cette somme annuelle de 5.234.616 fr.

1. Les compagnies à primes paient 0 fr. 04 et les mutuelles 0 fr. 03.

b) M. Calvet dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi annonce que cette dernière a un double but : constituer une caisse nationale d'assurances agricoles ; organiser en faveur des seuls agriculteurs assurés un crédit rural effectif, pratique et immédiat, à l'aide des bénéfices réalisés par l'assurance.

Le crédit agricole, dans la combinaison de M. Calvet, serait alimenté par les ressources fournies par l'assurance. « Le seul remède immédiat
« possible à la crise dont souffre notre agriculture
« est l'élévation du rendement net du sol ; il faut
« donner à l'exploitant la possibilité d'accroître ses
« récoltes sans augmenter ses frais généraux ; il
« n'y peut parvenir qu'avec les moyens de la cul-
« ture intensive, réservée jusqu'ici aux agriculteurs
« disposant d'un capital assez élevé. Chaque ré-
« colte annuelle pour être rémunératrice n'exige
« pas l'avance en engrais d'un capital moindre de
« 20 0/0 de sa valeur ; il faut, en outre, une pré-
« paration convenable du sol, des semences de
« choix, des appareils économiques pour effectuer
« la récolte, enfin une force motrice animale mini-
« ma. C'est à ces fournitures que sera restreint uti-
« lement le crédit, dans la période de début de
« notre société » (1).

L'art. 26 de la proposition Calvet règle l'organisation de cette nouvelle forme de crédit agricole.

1. Proposition de loi Calvet. Exposé des motifs, p. 5.

« L'intérêt et la durée des avances aux assurés seront fixés par le Conseil central dans les limites de 2 0/0 pour l'intérêt annuel et d'un an pour le crédit. Le crédit sera fourni en nature (semences, engrais, instruments, animaux, etc.)

« Il affectera un caractère soit réel, soit personnel, d'après l'appréciation absolue du Conseil départemental, sur l'avis du bureau communal.

« Il sera pourvu aux avances de crédit 1° avec la part des bénéfices annuels que le Conseil central attribuera aux départements, en proportion du capital total assuré ; 2° éventuellement et sous la responsabilité du Conseil central, à l'aide d'une portion du montant des primes d'assurances disponibles en caisse ».

Voilà de généreuses dispositions, mais il y a loin du rêve à la réalité. Ainsi M. Calvet émet l'idée que les engrais seuls nécessitent une avance d'au moins 20 0/0 de la valeur de la récolte en perspective et il espère trouver ce capital dans l'assurance.

« Or, la valeur totale de la production agricole annuelle, pour laquelle l'usage des engrais est utile, dépassant 7 milliards, les avances à faire annuellement à l'agriculture représenteraient par conséquent, le chiffre de 1 milliard 500 millions, si tous les agriculteurs demandaient à faire usage du crédit, mais en admettant que la moitié seulement de la culture y ait recours, il ne faudrait pas moins faire sortir de l'assurance la somme

« énorme de 750 millions, ce qui est absolument
« impossible ».

« En effet, le taux moyen actuel de la prime
« incendie étant de 0 fr. 83 0/00 francs de valeur
« assurée, quand bien même l'assurance porterait
« sur 200 milliards, le chiffre total des primes ne
« dépasserait pas 166 millions, sur lesquels il faut
« drait naturellement prélever d'abord le montant
« des sinistres et des frais d'exploitation, après
« quoi le reliquat, s'il en existait un ? serait de si
« minime importance qu'il ne saurait plus être
« d'aucune utilité au crédit agricole.

« Donc, si même l'assurance incendie appliquée
« d'une façon générale est impuissante, et cela se
« conçoit, à remplir un autre but que le sien propre,
« les sociétés départementales seront beaucoup plus
« impuissantes encore à atteindre le double but
« proposé, étant fatalement réduites à accepter les
« risques douteux qui leur donneront, c'est cer-
« tain, plus de sinistres que de primes. Aussi, cela
« nous oblige à dire que M. Calvet commet une
« double erreur, quand il se figure pouvoir assurer
« avec une réduction de 20 0/0 sur le tarif des so-
« ciétés libres et payer les sinistres et les frais
« d'exploitation, après avoir prélevé un dixième des
« primes pour l'affecter au crédit agricole, car il
« ne pourra faire ni l'un ni l'autre (1) ».

CONCLUSION

L'étude à laquelle nous venons de nous livrer nous amène aux résultats suivants :

L'histoire de l'assurance contre l'incendie nous révèle deux modes essentiels de l'intervention de l'Etat dans cette branche importante de l'économie sociale : ou bien l'Etat a favorisé la naissance d'institutions locales ou régionales, dont le but précis était d'organiser l'assurance contre l'incendie ; ou bien il s'est offert lui-même comme assureur, mais cette deuxième combinaison n'a été adoptée par aucun grand Etat.

I

L'organisation d'assurance administrative la plus connue est donc celle qui consiste à confier la gestion de l'assurance à des sociétés publiques, autonomes, à qui l'Etat ne fait que prêter le concours de ses fonctionnaires et qu'accorder des privilèges.

Il est essentiel de noter l'époque où ces institutions ont pris naissance : elles sont nées à une époque où l'assurance privée était dans l'impossibilité

matérielle de se développer. En effet, nous savons que l'assurance privée puise sa force dans le principe de la division des risques, qu'elle doit grouper le plus possible de risques isolés les uns des autres. De plus, la principale cause de succès de l'assurance privée a été d'assurer aux victimes des incendies le paiement rapide et intégral des indemnités. Or, pour réaliser toutes ces conditions, certains progrès matériels étaient indispensables. Il fallait des moyens suffisamment rapides de communication et d'information, un certain développement de la richesse et du service de sûreté contre les incendies.

Les institutions publiques d'assurances avaient des visées modestes. Elles aspiraient moins à indemniser totalement les victimes des incendies qu'à soulager en partie ces mêmes victimes en cas de disparition totale ou partielle de leurs ressources.

De plus, beaucoup des défauts de ces institutions ne se sont révélés qu'avec le temps. Nous avons vu dans notre esquisse d'une histoire de l'assurance-incendie que le principal défaut des assurances officielles était de ne pas proportionner le coût de l'assurance à la gravité du risque garanti. Or, cette injustice était bien moins sensible autrefois qu'aujourd'hui. En effet, faute de moyens peu coûteux de communication à grandes distances, il fallait bien utiliser dans les constructions les matériaux que fournissait le pays, de là une plus grande uni-

formité dans les constructions qu'aujourd'hui. Enfin et surtout, la création de la grande industrie a créé une catégorie de risques considérables et d'une très grande variété, qui n'existaient pas autrefois.

C'est précisément cette catégorie d'institutions publiques d'assurances que certains publicistes et hommes d'Etat ont imaginé de remettre en honneur sous la forme de caisses départementales. Nous avons établi que ces caisses départementales se rattachaient à l'ancien système qui voyait avant tout, dans une organisation d'assurance, une branche de l'assistance publique.

M. le baron Cerise a judicieusement fait observer l'analogie, qui existe entre les procédés d'assurances publiques imaginés dans notre ancienne France et ceux des établissements cantonaux en Suisse (1).

Ce mouvement d'opinion, qui s'est produit en France, en faveur d'institutions régionales d'assurances, se rattache à une évolution intéressante de notre droit administratif.

Un trait essentiel, en effet, de notre droit public pendant une grande partie de ce siècle a été une défiance excessive à l'égard du droit d'association. Des exemples typiques nous sont fournis par les textes. Ainsi la loi du 22 juin 1833 défendait aux Conseils généraux de correspondre entre eux. On

1. Cerise, *loc. cit.*, p. 36 et 38.

craignait sans doute de voir se reformer cette vieille organisation des provinces que la division du pays en départements avait eu pour but de briser. Le législateur fut obligé de retirer la défense que nous venons de rappeler et la loi du 10 août 1871 a permis aux Conseils généraux de plusieurs départements de se concerter ensemble sur les questions intéressant leurs départements respectifs.

Nous ne citerons pas les nombreuses lois qui prouvent que le législateur français, sous la pression des nécessités sociales et devant l'exemple des nations voisines, a permis aux intérêts similaires de se grouper. Nous nous contenterons d'indiquer le principe qui sert de base à ces diverses lois : c'est que l'individu et l'Etat ne sont pas les deux seules forces sociales et que pour faciliter leur tâche respective, il faut multiplier les centres d'action commune et les groupements d'intérêts locaux ou professionnels. Dans ce but, les législateurs n'ont pas craint de conférer la personnalité civile à des associations, qui pourtant peuvent arriver à être les protagonistes d'importants mouvements de l'opinion publique. On a compris que les avantages étaient bien supérieurs aux inconvénients et que c'était là notamment un moyen d'alléger la tâche des groupements politiques.

La création de caisses départementales serait une étape de cette évolution de notre droit administratif. Mais on peut voir avec raison, de graves inconvénients à cette innovation. En effet, de ce que le

législateur se montre plus libéral qu'autrefois dans la concession de la personnalité civile, il ne faut pas perdre de vue les principes et la portée pratique des créations de la loi. Or, nous avons démontré que l'autonomie des caisses départementales ne pourrait être qu'apparente, qu'une ingérence très active de l'administration dans leur fonctionnement se manifesterait bientôt. En fait, ce serait le département, qui pratiquerait l'assurance, et c'est là un résultat, qu'on ne peut souhaiter.

En effet, nous avons établi que, l'assurance exige une extension aussi grande que possible de son champ d'action, et on lui donne pour limite un département. C'est là un retour en arrière. On aboutirait ainsi à restaurer le moyen âge avec ses institutions à caractère tyranique, qui établissaient une étroite solidarité entre les individus, par le seul fait de la cohabitation sur un même territoire.

Il est un fait qui n'a pas été suffisamment mis en lumière, c'est que la prétention des municipalités socialistes à créer des pharmacies municipales, des boulangeries municipales et autres industries, n'est que le reflet de prétentions analogues émises par les anciennes municipalités. « Certains officiers
« civiques achetaient au nom de la ville les cargai-
« sons de vivres et les distribuaient ensuite aux
« bourgeois marchands, aucun de ceux-ci ne pou-
« vant acheter des denrées déchargées au port à
« moins que les autorités municipales n'eussent
« refusé de les acheter. Les marchands, navigateurs

« et bateliers devaient mentionner sous la foi du
« serment la valeur première des marchandises et
« les frais de transports. Puis le maieur de la ville
« et deux prud'hommes fixaient le prix auquel les
« marchandises devaient être vendues, Cela semble
« avoir été un usage commun en Angleterre, en
« Islande, au pays de Galles et en Ecosse (1) »,

Mais les situations qui s'expliquent à la rigueur au Moyen-Age, à une période où la circulation des richesses était si difficile, ne peuvent plus se concevoir à notre époque où l'on doit élargir le plus possible l'activité économique. Nous avons vu précisément que l'assurance était une organisation essentiellement cosmopolite, on ne peut donc limiter ses opérations à un département.

Les caisses départementales d'assurances sont un legs du passé, généraliser cette organisation ne saurait donc être une conquête du progrès.

II

Il ne faut pas limiter la sphère d'action de l'assurance à un territoire déterminé, voilà un des principes essentiels de la technique des assurances. Or, toute organisation d'assurance par l'Etat ne peut opérer au delà d'un certain territoire.

Nous connaissons les inconvénients qui s'ensuivent : Une vaste organisation d'assurance officielle,

1. Gross, *The gild merchant*, I, p. 135.

celle par exemple de l'Etat français érigeant en monopole l'assurance contre l'incendie, n'y échapperait pas.

Le principe de la division des risques n'est pas la seule raison qui commande de laisser l'assurance à l'industrie privée. Nous avons analysé les caractères des services publics et nous savons les inconvénients budgétaires qu'entraînerait le caractère de service public reconnu à l'assurance incendie.

« L'assurance ne présente pas les caractères d'un
« service public nécessaire ; tout besoin de la col-
« lectivité ne commande pas l'institution d'un ser-
« vice public... L'Etat a une police préventive et
« répressive sur les denrées alimentaires, sans
« qu'on doive en conclure qu'il a seul le droit d'en
« faire le commerce » (1).

Nous ne citerons qu'une conséquence de l'assurance service public. Nos développements antérieurs nous ont permis de constater qu'en matière de services publics l'Etat doit songer avant tout à assurer leur fonctionnement, au besoin il recourt à des emprunts. Ceci aurait des conséquences très dangereuses au point de vue de l'assurance. Nos calculs ont, en effet, établi les mécomptes qu'occasionnerait la gestion de l'assurance-incendie au point de vue financier. Nos budgets ont suffisamment de sources de déficits, sans qu'on aille en ouvrir une nouvelle.

1. Cauwès, *loc. cit.*, t. 3, p. 580.

L'histoire des caisses officielles d'assurances créées en France démontre d'ailleurs que les sacrifices consentis par l'Etat en vue de leur fondation n'ont pas atteint le résultat cherché. On a gaspillé les millions et cela en vain.

Si on consulte, au contraire, l'histoire des compagnies d'assurances, on constate qu'avec un capital initial relativement peu élevé, elles sont arrivées à vulgariser la prévoyance et à la faire pénétrer dans les milieux les moins instruits. C'est que la mise de fonds est relativement secondaire, quoique indispensable pour lancer une entreprise, ce qui est le plus important c'est l'initiative, qui tire du capital initial tout le parti possible.

Les compagnies d'assurances en suivant la ligne de conduite que leur dictait la technique de leur industrie sont parvenues à faire de la garantie offerte par l'assureur, un puissant élément de crédit pour l'assuré. C'est grâce à leur initiative féconde que s'est substituée à la conception de l'assurance considérée comme une simple branche de l'assistance publique, la conception de l'assurance, forme du crédit.

Le public étant habitué à trouver dans l'assurance une garantie complète, l'assurance officielle devrait atteindre le même résultat. Deux situations peuvent alors être prévues : ou bien on ferait supporter exclusivement par les assurés les frais de l'assurance et alors la plus grande mobilité régnerait dans le coût de la prime ; ou bien on percevrait une prime

fixe en faisant appel à l'emprunt pour combler les déficits, qui se réaliseraient infailliblement et il faudrait bientôt majorer le taux des primes.

Nous avons montré qu'un des principaux inconvénients de l'assurance officielle était cette majoration inévitable du coût de la garantie et nous savons qu'il y aurait là au point de vue fiscal un cas d'incidence à signaler. L'agriculture, l'industrie verraient leurs charges s'accroître sensiblement.

La conclusion qui s'impose est donc de ne pas permettre à l'État de tenter une usurpation nouvelle dans le domaine de l'initiative privée. A ceux qui vanteraient dans l'assurance officielle la simplification du service — simplification, qui nous l'avons vu, est une pure utopie — on peut répondre en signalant une réponse décisive, qui fut faite en 1848, alors qu'on vantait le monopole de l'assurance incendie. Les partisans de l'assurance officielle prônaient leur système, comme étant le plus simple. Ils s'attirèrent cette ingénieuse réponse. « Si la qualité
« essentielle d'une combinaison sociale était la simplicité, le gouvernement le meilleur devrait être
« le gouvernement despotique, car il est le plus simple de tous ».

VU :

Le président de la thèse,
LYON-CAEN.

VU PAR LE DOYEN :
GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION.....	1

PREMIÈRE PARTIE

LA NOTION DE L'ÉTAT ET DES SERVICES PUBLICS.

CHAPITRE PREMIER. — La conception moderne de l'Etat.....	7
CHAPITRE II. — Parrallèle entre les services publics et les fonctions privées.....	35

DEUXIÈME PARTIE

L'ASSURANCE CONTRE L'INCENDIE.

CHAPITRE PREMIER. — L'organisation actuelle de l'assurance contre l'incendie	67
CHAPITRE II. — L'assurance-incendie est un contrat aléatoire.	96
CHAPITRE III. — Théorie du risque.....	115
§ 1. — De la sélection des risques.....	117
§ 2. — De la classification des risques	120
§ 3. — De la division des risques.....	134
Section I. — <i>Des réserves</i>	134
Section II. — <i>De la réassurance</i>	144
CHAPITRE IV. — L'assurance obligatoire.....	151

TROISIÈME PARTIE

HISTOIRE DE L'ASSURANCE CONTRE L'INCENDIE.

CHAPITRE PREMIER. — L'histoire de l'assurance-incendie en France.....	199
CHAPITRE II. — Histoire de l'assurance-incendie en Prusse..	239
CHAPITRE III. — Histoire de l'assurance-incendie en Suisse..	265

QUATRIÈME PARTIE

L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE EN FRANCE DANS LE DOMAINE DE L'ASSURANCE.

CHAPITRE PREMIER. — Les pensions civiles,.....	279
CHAPITRE II. — Les caisses nationales d'assurances.....	289
§ 1. — La caisse des retraites pour la vieillesse	289
§ 2. — La caisse d'assurance en cas de décès.....	292
§ 3. — La caisse d'assurance en cas d'accidents....	298
§ 4. — Observation générale sur les caisses officielles.....	300
CHAPITRE III. — Les caisses départementales d'assurances actuelles.....	302
§ 1. — La caisse départementale de la Somme....	305
§ 2. — La caisse départementale des Ardennes....	320
§ 3. — Observations générales sur les caisses départementales.....	327
CHAPITRE IV. — Des tentatives de généralisation du système des caisses départementales	339
CONCLUSION	372
Table des matières.....	381

